

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DE LA
SITUATION COMPARÉE
DES
Agents Diplomatiques et Consulaires

PAR
Paul PATAU

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 13 Juin 1910, à 4 heures 1/2

Président : M. WEISS, professeur.
Suffragants { MM. PILLET, professeur.
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé.

TOULOUSE
CH. DIRION, LIBRAIRE-ÉDITEUR
22, rue de Metz et rue des Marchands, 33

1910

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DE LA

SITUATION COMPARÉE

DES

Agents Diplomatiques et Consulaires

PAR

Paul PATAU

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 13 Juin 1910, à 4 heures 1/2

Président : M. WEISS, professeur.

Suffragants { *MM. PILLET, professeur.*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé.



TOULOUSE

CH. DIRION, LIBRAIRE-ÉDITEUR

22, rue de Metz et rue des Marchands, 33

1910

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

- AUDINET. — *De la condition juridique des consuls dans les pays de chrétienté.*
— Note sous Rouen, 11 mai 1900. S. 1902, 2-73.
- BENEZET. — *Etude théorique sur les Immunités diplomatiques*, thèse, Toulouse 1901.
- BLUNTSCHLI. — *Droit international codifié* (traduction Lardy).
- BONFELS-FAUCHILLE. — *Manuel de droit international public*, 5^e édition.
- BRY. — *Précis élémentaire de droit international public*, 5^e édition, 1906.
- BURLAMAQUI. — *Principes de droit politique*, Amsterdam, 1751.
- BYNKERSHOEK. — *De foro competente legatorum*, 1721.
- CALVO. — *Le droit international théorique et pratique*, 4^e édition, 1887-1896.
- DE CLERCQ et VALLAT. — *Guide pratique des consuls*, 1890.
- DE CUSSY. — *Règlements consulaires des principaux Etats maritimes de l'Europe et de l'Amérique*, 1851.

- *Dictionnaire ou manuel lexique du diplomate et du consul*, 1848.
- DESPAGNET. — *Cours de droit international public*, 2^e édition, 1899.
- DIETRICH. — *De l'inviolabilité et de l'exemption de juridiction des agents diplomatiques et consulaires en pays de chrétienté*, thèse, Nancy, 1896.
- DUDLEY-FIELD. — *Projet d'un code de droit international* (traduction Rolin, 1881).
- ENGELHARDT. — *Consuls diplomatiques* (*Revue d'histoire diplomatique*, 1890). — *Condition juridique des consuls* (*Revue de droit international et de législation comparée*, 1890). — *Rapports sur les immunités consulaires* (*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1889-1892).
- ESPERSON. — *Diritto diplomatico*, 1872-1877.
- FÉRAUD-GIRAUD. — *Etats, souverains, personnel diplomatique et consulaire, etc., devant les tribunaux étrangers*. Paris, 1895.
- PASQUALE FIORE. — *Nouveau droit international public* (traduction Antoine, 1885).
- *Le droit international codifié* (traduction Chrétien, 1890).
- FOELIX. — *Traité de droit international privé*, édition Demangeat, Paris, 1866.
- FUNCK-BRENTANO et SOREL. — *Le droit des gens et les immunités diplomatiques au 18^e siècle* (*Revue d'histoire diplomatique*, octobre 1892).
- GROTIUS. — *De jure belli ac pacis*, 1629.

HEFFTER. — *Le droit international public de l'Europe* (traduction de J. Beryson).

HEYKING. — *L'exterritorialité*. Berlin, 1889.

HUBLER. — *Die Magistraturen des volkerrechtlichen Verkehrs und die Exterritorialität*, 1900.

JORDAN. — Des consuls dans les pays faisant partie de la communauté internationale (*Revue de droit international public et de législation comparée*, 1906, p. 479 et 717).

LARRIVE. — *Les privilèges des consuls dans les pays d'occident*, thèse, Paris, 1901.

LAURENT. — *Droit civil international*, 1880-1881.

LEHR. — *Manuel théorique et pratique des agents diplomatiques et consulaires*, 1888.

— Privilèges et immunités des agents diplomatiques. (*Revue de droit international public et de législation comparée*, 1889).

— De la compétence à attribuer aux agents diplomatiques et consulaires comme officiers de l'Etat civil. (*Revue de droit international public et de législation comparée*, 1899, p. 97 et 441).

LE DEUC. — *Essai sur le caractère diplomatique et sur les immunités et prérogatives des consuls en pays de chrétienté*, thèse, Rennes, 1905).

CH. DE MARTENS. — *Le guide diplomatique*, 5^e édition, 1866.

G.-F. VON MARTENS. — *Volkerrecht. Das internationale Recht der zivilisierten Nationen*, 1883-1888.

MERIGNHAC. — *Traité de droit international public*, 1907.

ORTOLAN-DESJARDINS. — *Eléments de droit pénal*, 5^e édition, 1886.

PHILLIMORE. — *Commentaries upon international law*, 3^e édition, 1879.

PIÉDELIÈVRE. — *Précis de droit international public*, 2 vol., 1894-1895.

PIETRI. — *Etude critique sur la fiction d'exterritorialité*, thèse, Paris, 1896.

PINHEIRO-FERREIRA. — *Cours de droit public interne et externe*, Paris, 1830.

PRADIER-FODÉRÉ. — *Traité de droit international public européen et américain*, 1885-1897. 7 volumes. Voir surtout tome IV.

— *Cours de droit diplomatique*, 2^e édition, 1899.

STECK. — *Essai sur les consuls*, Berlin, 1790.

TRAVERS-TWISS. — *Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes*, 1887-1889.

VATTEL. — *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, 1863.

VERGÉ. — *Les consuls dans les pays d'Occident*, thèse, Paris, 1903.

WEISS. — *Manuel de droit international privé*, 6^e édition, 1909.

— *Traité théorique et pratique de droit international privé*, 5 volumes, 2^e édition.

WHEATON. — *Eléments de droit international*, 4^e édition, 1874.

DE WICQUEFORT. — *L'ambassadeur et ses fonctions.*
Amsterdam, 1766.

RECUEILS GÉNÉRAUX

DALLOZ. — *Répertoire de législation, de doctrine et de jurisprudence.*

FUZIER-HERMAN. — *Répertoire de Droit français* (Paris, Laroze), v^o *Agent diplomatique, consul.*

Pandectes françaises, publiées sous la direction de M. Weiss (Paris, Chevalier, Marescq et Plon et Nourrit), v^o *Agent diplomatique et consul.*

INTRODUCTION

La situation respective des agents diplomatiques et consulaires a été maintes fois exposée et se trouve traitée dans tous les ouvrages de droit international. Nous ne prétendons donc pas revenir avec de nombreux détails sur une matière déjà longuement explorée. Nous voudrions simplement poursuivre une comparaison, en quelque sorte schématique, des attributions et des prérogatives des ministres publics et des consuls.

Cette comparaison semblerait devoir nous conduire à un examen : d'abord des ressemblances, puis des différences qui existent entre la situation de ces deux catégories d'agents. Il nous a paru cependant qu'un exposé de cette nature serait nécessairement aride ; aussi, c'est en nous plaçant successivement au point de vue de l'entrée en fonctions, de l'exercice et de la fin de la mission des agents diplomatiques et consulaires que nous poursuivrons notre étude. Nous la rendrons ainsi, semble-t-il, plus vivante en la rapprochant plus intimement des faits de la vie internationale.

Avant d'entrer d'ailleurs dans les développements que notre sujet comporte et afin d'en faciliter la lecture, nous rappellerons en peu de mots la situation

générale des agents diplomatiques et consulaires, ainsi que le caractère de leurs missions respectives. Ajoutons, enfin, que nous étudierons la situation faite aux agents diplomatiques et consulaires, en nous inspirant non du droit interne de tel ou tel pays déterminé, mais du droit des gens et de la coutume internationale. Cette compréhension générale de notre sujet ne nous empêchera pas, du reste, d'indiquer, le cas échéant, le point de vue français et les solutions qui, chez nous, sont communément admises.

TITRE PRÉLIMINAIRE

Caractères généraux des Agents diplomatiques et consulaires. — Les Consuls ont-ils le caractère diplomatique.

Nous n'avons pas l'intention de faire ici l'histoire du droit de légation, ni de discourir davantage sur l'origine des consulats. A cet égard, nous ne retiendrons que les notions indispensables. Notre but, en effet, dans ce titre préliminaire, est simplement d'indiquer la situation générale des agents diplomatiques et consulaires, de préciser les différentes classes auxquelles ils peuvent appartenir et d'examiner le point de savoir s'il convient de reconnaître aux consuls le caractère diplomatique.

Il nous paraît qu'ainsi la lecture de nos développements ultérieurs sera facilitée et que nous éviterons des redites toujours fâcheuses.

Les personnes les plus éloignées de toute notion juridique disent communément que l'agent diplomatique — lequel leur est le plus souvent connu sous le nom d'ambassadeur — est chargé de représenter un Etat déterminé auprès d'une puissance étrangère, tandis que le consul a pour mandat, d'une façon générale,

de protéger à l'extérieur les intérêts soit du commerce national, soit des particuliers ses compatriotes. Sous cette forme un peu brutale, cette conception est-elle inexacte ? Pas le moins du monde et elle correspond parfaitement à la réalité des choses. Nous verrons, dans la suite, de préciser les dissemblances entre l'agent diplomatique et le consul, mais, pour l'instant, il nous suffit de souligner cette différence essentielle, d'après laquelle l'agent diplomatique a seul la direction des rapports politiques qui peuvent exister entre son pays et celui auprès duquel il est accrédité, le consul, au contraire, n'ayant en principe d'autre rôle que la surveillance des intérêts privés de ses nationaux. En un mot, l'agent diplomatique représente seul un Etat souverain reconnu comme tel par un autre Etat souverain. Telle est l'idée fondamentale, d'ailleurs conforme à la tradition et à l'esprit qui a présidé à l'organisation première des consulats, qu'il importait de dégager immédiatement.

Nous devons, maintenant, passer très rapidement en revue l'organisation générale des corps diplomatique et consulaire. Le Congrès de Vienne, en vue de mettre un terme aux difficultés de protocole qui s'étaient jusque-là présentées, adopta en 1815 un règlement général qui répartit les agents diplomatiques en trois classes :

- 1° Ambassadeurs, légats ou nonces ;
- 2° Envoyés ministres ou autres accrédités auprès des souverains ;

3° Chargés d'affaires accrédités auprès des ministres chargés du portefeuille des affaires étrangères.

Le Congrès d'Aix-la-Chapelle, en 1818, compléta cette classification. Pour éviter, est-il dit dans une résolution du 21 novembre, les discussions désagréables qui pourraient avoir lieu à l'avenir sur un point d'étiquette diplomatique que l'annexe du règlement de Vienne par laquelle les questions de rang ont été réglées ne paraît pas avoir prévu, il est arrêté entre les cinq Cours que les *ministres résidents* accrédités auprès d'elles formeront une classe intermédiaire entre les ministres de second ordre et les chargés d'affaires. Depuis cette époque, l'ordre accepté d'abord par les cinq grandes puissances et, dans la suite, par tous les Etats civilisés est ainsi constitué :

1° Ambassadeurs, légats et nonces. Les nonces sont les envoyés ordinaires du Pape. Les légats sont les envoyés extraordinaires chargés d'une mission spéciale ;

2° Internonces pontificaux, envoyés extraordinaires, ministres plénipotentiaires ;

3° Ministres résidents ;

4° Chargés d'affaires et secrétaires d'ambassades investis de la gestion de l'ambassade durant l'absence de l'ambassadeur (1).

Dans chaque classe le rang des envoyés diplomati-

(1) En temps de guerre les généraux en chef ont un caractère diplomatique en même temps qu'un commandement militaire. L'étendue de leurs pouvoirs dépend des instructions qu'ils ont reçues de leurs gouvernements.

ques près d'une puissance donnée dépend de la date de la notification officielle de leur arrivée.

A côté des ministres publics se trouve un personnel officiel se composant, suivant les Etats, de toutes les unités suivantes ou partie d'entre elles :

- 1° Des secrétaires d'ambassade ;
- 2° Des conseillers d'ambassade ;
- 3° Des attachés civils, stagiaires le plus souvent, dont le titre est purement honorifique ;
- 4° D'attachés militaires et navals, qui ont pour mandat principal de surveiller la situation militaire de terre et de mer des pays où ils se trouvent ;
- 5° Des chanceliers qui remplissent le rôle d'officiers ministériels ;
- 6° Des courriers de cabinet porteurs de dépêches ;
- 7° Des drogmans ou interprètes ;
- 8° D'attachés techniques et plus spécialement d'attachés commerciaux (1) ;

Enfin 9° Des aumôniers et médecins nommés par le gouvernement.

Un Etat n'accrédite généralement qu'un seul repré-

(1) V. pour la France, au sujet de ces attachés commerciaux, le décret du 3 novembre 1906 (*J. Off.* du 7) ; la loi du 7 décembre 1908 (*J. Off.* du 10 et lois nouvelles 1909, 3, 20) ; le décret du 31 janvier 1909 (L. nouv. 1909, 3, 89) ; la loi du 7 décembre 1908 crée 6 emplois d'attachés commerciaux pour être placés soit, auprès de l'une des *missions diplomatiques* de la République à l'étranger, soit auprès d'un groupe de missions diplomatiques. Ces attachés sont choisis parmi les agents du cadre diplomatique ou consulaire et nommés par décret rendu sur la proposition du ministre des affaires étrangères, contresigné par le ministre du commerce.

sentant auprès d'un autre. Il n'en est autrement que dans des cas exceptionnels : congrès, conférences, couronnements, mariages ou funérailles. Le même agent peut même être accrédité auprès de plusieurs gouvernements. Ainsi la Chine n'a qu'un seul ministre pour la France, l'Angleterre et l'Italie et nous n'avons nous-même qu'un seul représentant auprès des trois Républiques américaines de Guatemala, Honduras et Nicaragua.

En principe, c'est au chef du pouvoir exécutif qu'il appartient de choisir les agents diplomatiques. Cependant, dans certains Etats, l'assentiment du pouvoir législatif est nécessaire ; il en est ainsi aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord où le Président doit avoir l'approbation du Sénat. — Le chef de l'Etat peut envoyer un ministre d'une des quatre catégories ci-dessus, mais les grands Etats s'envoient mutuellement des ambassadeurs. Enfin, il est d'usage d'accréditer auprès d'un Etat des agents diplomatiques de la catégorie à laquelle appartiennent ceux qu'il vous délègue lui-même. Toutefois cette règle n'a rien d'absolu : nous envoyons à Berne un ambassadeur et la Suisse ne nous délègue qu'un ministre plénipotentiaire.

Le corps consulaire dans les différents Etats de la communauté internationale se divise de son côté en deux branches bien distinctes. Il existe des *consules missi* et des *consules electi*. Il nous faut pour expliquer ces termes faire appel aux considérations historiques qu'au début même de ce titre nous avons qualifiées d'indispensables. Celles-ci nous permettront d'ailleurs de

souligner d'ores et déjà les différences qui existent entre le consul et l'agent diplomatique.

Sans nous arrêter aux origines lointaines des consulats, dont on pourrait retrouver des traces à Athènes ou à Rome, disons tout de suite ce qu'était le consul au moyen âge et les besoins auxquels il répondait. A cette époque, les premiers consuls se rencontrent, semble-t-il, dans les villes de la Méditerranée. Là tous les ans, les marchands et mariniers chargent l'un de leurs concitoyens de leur servir de juge dans les litiges commerciaux. Ce sont les *consules marinariorum et mercatorum*. De la Méditerranée, notre institution s'étend — principalement avec les Croisades — en Asie-Mineure, en Syrie, en Palestine et dans tous les pays du Levant où les peuples chrétiens établissent des comptoirs commerciaux, connus sous le nom de factoreries. Ces communautés gênoise, vénitienne ou marseillaise, ainsi fixées en terre byzantine ou levantine, restent soumises au système de la personnalité des lois, d'où la nécessité de nommer un magistrat qui fera respecter par ses compatriotes la loi nationale. Ce magistrat, dont les pouvoirs furent fréquemment reconnus par les rois et les princes latins, n'est autre que le consul.

Au moment de la conquête des royaumes latins d'Orient par les musulmans, les communautés s'efforcèrent de faire maintenir à leurs consuls leurs prérogatives antérieures. L'intérêt était encore plus grand que par le passé. Sans doute, les musulmans ne pouvaient lutter d'une façon avantageuse sur le terrain du commerce maritime avec les populations d'Occident,

mais la haine à laquelle les poussait le Coran vis-à-vis des chrétiens, faisait craindre pour la sécurité de ces derniers et le succès de leurs entreprises. Il fut cependant facile d'obtenir du chef des Etats barbaresques les garanties nécessaires. Ceux-ci étaient, en effet, les premiers intéressés au maintien sur leur territoire des comptoirs qui procuraient à leurs nationaux des bénéfices très appréciables. De l'existence de ces divers intérêts sortirent les *Capitulations* qui reconnaissaient aux membres des factoreries non seulement le droit de faire le commerce, de trafiquer, de conclure des marchés en territoire musulman, mais encore de se faire rendre justice entre eux par leurs consuls d'après leurs lois nationales, en matière criminelle comme en matière civile. C'est ainsi que l'année même de la conquête de Constantinople en 1453, Mahomet II, sur la demande des Gênois, confirme leurs privilèges antérieurs et renouvelle ceux des Vénitiens l'année suivante. La France, de son côté, conclut dans le même sens un accord avec le sultan Soliman II en 1535.

Telle est la physionomie générale du consulat au moyen âge. Délégué d'une communauté chrétienne, dont il est en pays étranger le protecteur et le représentant vis-à-vis de l'autorité locale, le consul exerce sur elle des pouvoirs de juridiction importants, surtout en pays hors chrétienté.

Il est facile de concevoir les raisons politiques qui devaient nécessairement modifier les caractères du consul tels que nous venons de les préciser. D'une part, et à mesure que le pouvoir central se fortifie, il va reven-

diquer pour lui le droit de nommer les chefs des factoreries et les juges consulaires. D'autre part, l'autorité locale auprès de laquelle les consuls exercent leurs fonctions va s'efforcer de faire respecter intégralement sa souveraineté territoriale.

La France, comme tous les autres pays d'Occident, a subi ces diverses influences. Les consuls cessèrent, dès le début du seizième siècle, d'être commissionnés par un corps de marchands avec ou sans l'autorisation du souverain national. Chez nous, c'est le roi qui les nomme désormais et ils ne représentent plus tel ou tel commerce en particulier mais le commerce national. Ils furent même à ce moment investis, d'une manière en quelque sorte nécessaire, de fonctions politiques et ce jusqu'au jour où, après le traité de Westphalie, les Etats civilisés eurent des ambassades permanentes. Voici d'ailleurs, pour notre pays, quelques exemples et quelques dates concernant la nomination des consuls par le roi. En 1570, nous voyons Charles IX nommer consul en Egypte par lettres patentes, Christophe de Vento natif de Marseille. Par le traité des Pyrénées du 7 novembre 1659 entre la France et l'Espagne, il fut stipulé que les souverains de chaque Etat pourraient établir des consuls pour la commodité de leurs sujets trafiquant dans le territoire de l'un et de l'autre. La France signa des conventions analogues avec la Hollande (1662), le Portugal (1667), l'Angleterre (1713). Enfin, la célèbre ordonnance sur la marine d'août 1681 disposait dans l'art. 1 de son titre IX : « Aucun ne pourra se dire consul de la nation française

dans les pays étrangers sans avoir commission de nous ».

Ces traités étaient tous très vagues sur le rôle des consuls. Dans chacun d'eux on retrouve la même formule : ils jouiront des droits, libertés et franchises de leur emploi. Les grands Etats, cependant, jaloux de leur indépendance, s'efforçaient de la faire respecter à l'intérieur de leur territoire et de restreindre les pouvoirs de juridiction des consuls. Ils faisaient des concessions identiques aux puissances du même ordre, mais le principe de la réciprocité, dont les conventions ci-dessus nous donnent des exemples, n'était pas appliqué par eux vis-à-vis des nations qui occupaient un rang inférieur dans l'échelle des Etats. Vis-à-vis de ces nations au contraire, les grands Etats veillaient au maintien des prérogatives traditionnelles dont jouissaient leurs consuls. Le Japon nous fournit un exemple récent et remarquable de la situation à laquelle nous faisons allusion. A la suite du développement extraordinaire de sa civilisation, cette puissance a obtenu dans ces vingt dernières années que les vieux traités qui lui avaient jadis été imposés par les grands Etats fussent tour à tour dénoncés (1). Les nouvelles conventions ne sont pas sans doute très explicites sur les fonctions et immunités des consuls établis au Japon. Toutefois il semble bien résulter de ces stipulations que les puissances d'Occident ont fait abandon des privilèges qui appartenaient à leurs consuls, privilèges dont le maintien trou-

(1) V. décret du 16 février 1906 érigeant la légation du Japon en ambassade.

vait sa raison d'être dans l'état de l'ancienne civilisation japonaise. Or tandis que le Japon obtenait ces concessions il ne consentait pas, précisément afin de garder cette auréole de grand Etat, à traiter d'égal à égal avec le céleste Empire et il stipulait pour ses consuls établis en Chine des immunités et des privilèges dont lui-même venait de demander aux puissances l'abolition sur son territoire. La Chine vaincue devait s'incliner. — Signalons enfin dans le même ordre d'idées, le respect de la souveraineté locale, la formalité de l'exéquat (1).

Ce que les grands Etats ont fait sans inconvénient pour leurs nationaux vis-à-vis du Japon qui avait donné des preuves de son organisation intérieure, ils n'ont pu le faire, sous peine de compromettre les intérêts de leurs ressortissants, vis-à-vis de la Turquie, de la Perse et de la Chine ; et c'est pour cela qu'au cours de nos développements nous devons tenir compte des différences historiques qui existent entre les consuls d'Occident et les consuls établis hors chrétienté, lesquels continuent à bénéficier de la situation de faveur résultant pour eux du régime des *Capitulations*. C'est sous le

(1) Nous la trouvons consignée dans le traité franco-espagnol du 13 mars 1769, art. 1 de la façon suivante : « Les consuls qui seront nommés doivent être reconnus et admis réciproquement en présentant les provisions ou patentes de leur souverain et en obtenant l'exéquat ou dépêche d'approbation du prince chez qui ils doivent résider. Ils devront présenter les deux susdites dépêches au gouverneur ou à la justice du pays où ils doivent exercer leurs fonctions.

bénéfice de cette observation importante que nous allons examiner l'organisation consulaire.

Nous avons déjà dit qu'il importait de distinguer les *consules missi* et les *consules electi*. Les premiers, appelés aussi consuls de carrière, sont des fonctionnaires de l'Etat qui les nomme, ayant le plus souvent subi des examens probatoires et fait un stage. Ils sont hiérarchisés, reçoivent un traitement, ont droit à une retraite et ne peuvent, comme tout autre fonctionnaire, faire le commerce (1). Il va sans dire que ces consuls doivent nécessairement être les nationaux du pays qui les délègue.

Les *consules electi*, ou consuls marchands, correspondent au type de consul du moyen âge, mais au lieu d'être élus par leurs corps, ils sont aujourd'hui nommés par un Etat déterminé. Celui-ci les choisit parmi ses nationaux établis en pays étranger, ou même parmi les ressortissants de la souveraineté locale, si le gouvernement de ces derniers y consent. Ces consuls ne sont pas des fonctionnaires, mais simplement *mandataires* de l'Etat qui les accrédite. Leurs attributions et leurs immunités sont différentes de celles des consuls de carrière. C'est ainsi que le plus souvent ils n'exercent aucune juridiction et ne peuvent remplir les fonctions de notaire ou celle d'officier de l'Etat civil, vis-à-vis des ressortissants de l'Etat dont ils sont les consuls. Leur mandat se ramène à délivrer des passeports, à donner des visas de légalisation et à prendre certaines

(1) Ordonnance du 20 août 1833, art. 34.

mesures conservatoires au cas de naufrage d'un navire ; c'est assez dire qu'en poursuivant notre comparaison, nous aurons surtout et presque exclusivement en vue les consuls de la première catégorie. Le rôle des consuls négociants a été d'ailleurs fréquemment critiqué, car l'intérêt de leur négoce personnel peut parfois se trouver en contradiction avec leurs devoirs consulaires.

Cependant, pour des raisons principalement budgétaires et parce que l'établissement des consuls est relativement onéreux, les petits et même certains grands Etats usent des deux catégories de consuls dont nous venons de parler.

Nous devons enfin signaler l'existence d'*agents consulaires*, appelés communément et à tort consuls, qui sont délégués parfois par le ministre de la marine ou des affaires étrangères de tel ou tel Etat, mais plus souvent par les consuls eux-mêmes dans le ressort de leurs circonscriptions territoriales. Le pays ou ces officiers ont, comme aux Etats-Unis, un caractère public, sont rares. Le plus souvent ce sont de simples agents commerciaux qui fournissent aux consuls des renseignements de statistique ou autres et les tiennent au courant des difficultés ou incidents qui paraissent surgir dans les localités où ils se trouvent.

Les consulats d'une même nation dans un pays déterminé forment ce qu'on appelle un *Etablissement consulaire*. Celui-ci est placé sous l'autorité d'un consul général ou encore, comme en France depuis 1890, sous le contrôle de l'agent diplomatique accrédité auprès du pays dont il s'agit. Depuis cette époque, en

effet, nous ne nommons plus de consul au siège de la résidence de l'agent diplomatique. Cette réforme, dit M. Mérygnac (1) « est rationnelle car, bien que n'ayant ni les mêmes caractères, ni les mêmes attributions, les agents diplomatiques et consulaires exercent cependant leur activité dans la sphère des relations internationales et ont pour chef commun le ministre des affaires étrangères. Aussi de plus en plus, dans les différents pays, on tend à unifier les conditions d'aptitude aux deux carrières » (2). L'établissement consulaire se divise généralement en arrondissements consulaires, à la tête desquels se trouve un consul, et en sous-arrondissements, où la législation française place des vices-consuls, les uns et les autres pouvant désigner des agents consulaires dans les conditions que nous avons précisées (3).

Dans la plupart des Etats, les consulats ressortissent du ministère des affaires étrangères ; en Autriche, cependant, ils sont rattachés au ministère du commerce. En France, les consuls ne relevaient, jusqu'à ces derniers temps, que du ministre des affaires étrangères ; mais le 3 novembre 1906, un décret (4) a été pris aux termes duquel des pouvoirs très étendus sont

(1) *Traité de droit public internat.*, t. 2, p. 323.

(2) V. décret du 24 avril 1900, modifié par ceux des 14 juillet 1902 et 17 janvier 1907.

(3) V. au sujet de l'organisation consulaire : loi allemande du 8 nov. 1867, complétée par les instructions du 6 juin 1871 ; loi espagnole du 14 mars 1883 ; statut italien du 28 janv. 1866 et règlement du 7 juin 1866 ; loi belge du 31 décembre 1851.

(4) V. ce décret au *J. Off.* du 7 nov. 1906 ou *P. fr.* 1907, 3, 49.

reconnus au ministre du commerce. Les programmes d'admission aux carrières diplomatique et consulaire devront être établis désormais par décret rendu sur la proposition du ministre des affaires étrangères, après avis du ministre du commerce, et c'est ce qui a été fait pour le décret du 17 janvier 1907. Le même ministre est encore appelé à donner son avis sur toutes les propositions tendant à la création ou à la suppression de postes consulaires. Il correspond directement avec les consuls et les attachés commerciaux pour tout ce qui concerne la situation commerciale, la législation douanière et les tendances économiques du pays de leur résidence. Ces agents consulaires et commerciaux doivent en outre, aux termes du même décret, adresser au ministre du commerce en même temps qu'au ministre des affaires étrangères, leurs rapports généraux sur les questions économiques et commerciales ; ils envoient en même temps au commerce tous les détails de statistique, textes législatifs, règlements douaniers, tarifaires, fiscaux et maritimes susceptibles d'intéresser la navigation et le commerce français. Enfin le ministre du commerce communique chaque année au ministre des affaires étrangères son appréciation sur les travaux commerciaux des agents consulaires ; cette appréciation est portée sur les notes annuelles de chaque agent. Ce décret était, au passage, intéressant à signaler, car il marque encore une différence entre l'agent diplomatique et le consul, à raison même de leurs attributions distinctes, le premier relevant du ministre des affaires étrangères seul, le second à la fois de ce dernier ministre et de celui du commerce.

La France ne nomme que des consuls ou vices-consuls de carrière. Les agents consulaires seuls sont pris parmi les négociants locaux. Depuis le décret du 12 novembre 1891, qui a réorganisé le corps consulaire, nous avons : 40 consuls généraux, 50 consuls de 1^{re} classe, 80 de 2^e classe. Les vices-consul, au nombre de 100, qui d'après l'ordonnance de 1833 pouvaient être nommés par les consuls, sont aujourd'hui délégués par le chef de l'Etat. Le même décret prévoit en outre l'existence de 80 élèves-consuls, 75 chanceliers, 30 de 1^{re} classe et 45 de 2^e classe, choisis parmi les élèves-chanceliers ayant au moins trois ans de service. Les chanceliers remplissent le rôle de notaires, huissiers, greffiers et gardiens des archives du consulat, les drogmans servent d'interprètes auprès des autorités locales.

Pour en terminer avec ces notions générales sur l'organisation du corps diplomatique et consulaire — indispensables à la compréhension de nos développements — une dernière question nous reste à examiner : Les consuls sont-ils ou non des ministres publics ? La grande majorité des auteurs modernes refuse aux consuls le caractère diplomatique. D'autres, se basant principalement sur les modifications apportées au siècle dernier dans l'institution consulaire, le leur reconnaissent. Nous allons successivement passer en revue ces deux opinions, en donnant tour à tour la parole aux protagonistes des deux systèmes.

Les auteurs qui écrivaient au lendemain de l'établissement des ambassades permanentes sont très affirma-

tifs dans le sens du refus du caractère diplomatique. Les consuls, dit de Wicquefort (1), ne sont que des marchands, qui avec la charge des différends qui peuvent surgir entre ceux de leur nation, ne laissent pas de faire leur trafic et d'être soumis aux lois locales. — Bynkershoek (2) s'exprime de même : « Ce ne sont d'ordinaire que des marchands que l'on envoie non pour représenter le prince auprès d'une puissance souveraine, mais pour protéger les sujets de leur prince en ce qui regarde le négoce. »

Un siècle après, Vattel (2) s'exprime en des termes analogues : « Le consul n'est pas ministre public et il n'en peut prétendre les prérogatives. Aujourd'hui, ce titre est donné à de simples commissionnaires du prince pour leur affaires particulières ; souvent même ils sont sujets du pays où ils résident. »

Parmi les auteurs modernes, c'est surtout dans la doctrine anglaise et nord-américaine qu'il faut chercher les adeptes de ce système. Wheaton (3) écrit : « Les consuls ne sont pas des ministres publics. Quelque protection qu'il leur soit accordée dans l'exercice de leurs devoirs officiels, quelque privilège spécial que leur confèrent les lois locales et les usages ou les traités internationaux, ils ne jouissent pas selon le droit des

(1) DE WICQUEFORT. — *L'ambassadeur et ses fonctions*, t. I, p. 63.

(2) *Droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, éd. Pradier-Fodéré, t. I, p. 624.

(3) WHEATON. — *Elément de droit internat.*, 1884, t. I, pp. 223 et suivantes.

gens général des immunités particulières des ambassadeurs ». Sir Robert Phillimore dit à son tour que les consuls ont un caractère public, mais ne sont pas les représentants de leur pays et n'ont pas droit aux privilèges et immunités accordés à ces représentants (1). Le même auteur, consulté le 13 mai 1860, à propos d'une affaire dans laquelle un consul anglais, au Paraguay, avait outrepassé ses pouvoirs, émettait la même théorie : « J'ai toujours cru et jusqu'à preuve du contraire je continuerai à croire que le consul n'a pas de droits, de pouvoirs et de privilèges diplomatiques, que ses devoirs et ses attributions se bornent à certains intérêts de commerce et de navigation, qu'il est sujet temporaire, *subditus temporaneus*, de l'Etat où il réside. »

A cette doctrine se rattachent encore le jurisconsulte italien Pasquale Fiore, qui était cependant d'un avis contraire dans la première édition de son *Nouveau Droit International public* ; Fœlix qui écrit : « Comme les ministres publics, les consuls tiennent leur mandat directement du souverain, mais les deux mandats n'ont pas le même caractère et de cette différence dérive la diversité des fonctions. Le consul ne représente pas son gouvernement, mais il est simplement agent de son gouvernement chargé de protéger les intérêts commerciaux de ses concitoyens dans le pays où il est établi (2) » ; enfin de Martens et Calvo. Ch. de

(1) PHILLIMORE. — *Commentaries upon international law*, t. II, § 226.

(2) FÆLIX. — *Traité de droit international privé*, t. I, p. 215.

Martens développe ainsi sa manière de voir : « Les intérêts de peuple à peuple ne sont nullement du ressort du consul ; par sa position même placé à l'écart et loin du centre il ne saurait y pourvoir. Ce n'est pas un ministre public ; lui en reconnaître le caractère et prétendre pour lui, en conséquence, aux indemnités et privilèges des envoyés diplomatiques, ce serait confondre les rôles et intervertir les rapports. Le consul subordonné au ministre de sa nation nommé auprès du souverain deviendrait son égal en droits et jouirait des mêmes prérogatives. » (1).

Quant à Calvo, après avoir indiqué au tome III de son « Droit International théorique et pratique » (2) que le principe de la capacité commerciale des consuls paraissait généralement admis dès l'origine, il précise qu'il faut, pour résoudre notre question, s'en tenir à la lettre et à l'esprit des traités et, à défaut de stipulations conventionnelles nettement définies, renoncer à chercher dans les principes généraux des privilèges que le droit des gens n'a pas consacrés (3).

(1) CH. DE MARTENS. — *Guide diplomatique*, I, ch. XII, p. 222.

(2) V. n° 1387.

(3) V. dans le même sens :

KLUBER. — *Droit des gens moderne de l'Europe*, Paris, 1874, in-8°, § 173, p. 249.

DUDLEY-FIELD. — *Projet d'un Code international*, art. 176 et 177.

TRAVERS-TWISS. — *Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes*.

PRADIER-FODÉRÉ. — *Traité de droit international public européen et américain*, t. IV, n° 2110, p. 645 et ss.

PASQUALE-FIORE. .. *Nouveau droit international public*, 2^e éd., t. II, pp. 589 et 595.

Les jurisprudences anglaise et française se rallient, quoi qu'on ait dit pour celle-ci, à cette opinion, et estiment qu'il convient de refuser aux consuls le caractère diplomatique. Dans un arrêt du 14 août 1829, la Cour d'Aix déclare « qu'on ne saurait donner le caractère de ministre public au consul, qui n'est que le protecteur, le régulateur des opérations ou des difficultés de ses nationaux (1) ». En 1840, M. Carlier d'Abanniza, Espagnol de naissance, qui habitait Paris depuis une dizaine d'années, ayant été nommé consul général de l'Uruguay, fut incarcéré provisoirement quelque temps après, à la requête d'un créancier, lequel faisait en même temps saisir son mobilier.

M. Carlier d'Abanniza ayant demandé au tribunal de la Seine de prononcer la nullité de l'écrou et de la saisie à raison de sa qualité de consul général, le tribunal statua en ces termes : « Attendu que si les agents diplomatiques jouissent de certaines immunités parce qu'ils représentent leur gouvernement vis-à-vis d'un autre gouvernement, les simples consuls ne peuvent sous aucun rapport prétendre à aucune assimilation, puisqu'ils ne sont que des fonctionnaires délégués pour protéger et régler les intérêts privés de leurs nationaux ». La Cour de Paris confirma (2). La même Cour rappelle cette doctrine, en termes aussi nets, le 28 juin 1883, dans l'affaire du consul d'Espagne Rubi, qui avait été diffamé par les sieurs Carreras et Galvez. L'incompétence du tribunal correctionnel ayant été

(1) S. 1830, 2, 190.

(2) D. 43, 2, 109.

soulevée, à raison du caractère diplomatique du consul, la Cour la rejeta, considérant que les agents établis sur le territoire français sous la dénomination de consuls par les puissances étrangères diffèrent des agents diplomatiques en ce que leur mission se borne d'ordinaire à protéger les intérêts privés de leurs nationaux, sans qu'ils aient à négocier aucune affaire d'Etat ; que c'est à bon escient que dans l'article 37 de la loi du 29 juillet 1881 ils n'ont point été désignés comme faisant partie du corps diplomatique avec les autres ministres envoyés et chargés d'affaires ; que l'expression « d'autres agents diplomatiques » qui suit cette énumération ne les concerne point (1). Un pourvoi ayant été formé contre cet arrêt, la Cour suprême l'a rejeté le 9 février 1884 : « Attendu que les consuls étrangers résidant en France ne rentrent pas dans la catégorie des personnes désignées dans l'article 37 de la loi du 19 juillet 1881 ; que s'ils ont pour mission de protéger les intérêts commerciaux de leurs nationaux ils n'ont ni le titre, ni le caractère d'agents diplomatiques » (2).

Donnons maintenant quelques exemples de la jurisprudence anglaise :

En 1717, un sieur Barbuil, ayant obtenu une commission du roi de Prusse pour remplir en Grande-Bretagne les fonctions d'agent commercial, fut l'objet d'un mandat d'amener lancé contre lui pour non paie-

(1) CLUNET. — *Journal de Droit Int. privé*, 1883, p. 503.

(2) CLUNET. — *Journal de Droit Int. privé*, 1884, pp. 61 et s. — V. aussi Toulouse, 18 mars 1891 (*J. D. Int. privé*, 1891, p. 494).

ment de dettes. Il réclama le privilège d'ambassadeur et, par suite, l'exemption de la contrainte par corps. Le lord-chancelier Talbot combattit cette manière de voir, en se basant sur le caractère purement commercial des fonctions de Barbuil. Il ajoutait qu'il n'était pas d'ailleurs certain que celui-ci puisse être considéré comme consul ; mais que, le serait-il, il n'aurait pas droit aux immunités des ministres publics, ainsi que l'avaient démontré Barbeyrac, Wicquefort et autres.

En 1767, le cas précédent fut rappelé à la Cour du Roi comme un précédent décisif dans l'affaire de Heathfield contre Clifton, et cette Cour affirme très nettement que « le droit des gens ne comprend pas les consuls ou les agents de commerce ».

La « Common-Pleas » déclare de même en 1808, dans l'affaire de Clarke contre Critico, qui prétendait ne pouvoir être arrêté à raison de sa qualité de consul général de la Porte, que « l'emploi de consul est bien différent de celui d'ambassadeur, qu'un consul n'est pas nécessairement un ministre public ».

Quelques années plus tard, dans l'affaire Viwcaste contre Becker, la Cour du Roi refusa à nouveau l'immunité d'arrestation à un commerçant de Londres qui exerçait les fonctions de consul du duc d'Oldensbourg.

Enfin en 1860 nous connaissons — car nous l'avons déjà cité plus haut — quel fut l'avis de Phillimore au sujet de l'affaire intéressant le consul anglais du Paraguay.

Tels sont les éléments de doctrine et de jurispru-

dence qu'il nous a paru utile de citer à l'appui du premier système.

Indiquons tout de suite comment est défendu d'une façon générale le second système, nettement distinct du précédent; puisqu'il consiste à soutenir que le consul a le caractère du ministre public.

Dès 1790, de Steck n'hésitait pas à qualifier le consul de ministre public : « C'est une pure logomachie, disait-il, une dispute de mots inutiles que de lui contester cette qualité et ce nom ; quiconque est chargé par son souverain des affaires de l'Etat et des intérêts de la nation n'est-il pas un ministre public ? » (1).

Le baron de Cussy (2) défend longuement et avec ardeur la même thèse dans ses règlements consulaires des principaux Etats maritimes de l'Europe et de l'Amérique : « Les consuls, dit-il, sont ministres publics dans les Etats d'Orient et dans les pays de Barbarie ; comment se fait-il que les gouvernements européens se soient généralement montrés peu disposés à attribuer ce caractère aux consuls qu'ils accréditent et entretiennent en Europe et en Amérique, et à les faire jouir des prérogatives et immunités inhérentes en quelque sorte à la qualité de consul envoyé ? A cet état de choses, de Cussy trouve trois raisons : 1) A l'origine, les consuls élus par leurs nationaux étaient choisis parmi les commerçants ; 2) quand ils ont été institués par le souverain et qu'ils n'étaient plus choisis

(1) DE STECK. — *Essai sur les consuls*, Berlin, 1790. V. p. 18.

(2) Part. I, sect. VI, pp. 83 et suivantes.

parmi les commerçants, on était habitué encore à les considérer comme tels ; 3) enfin les publicistes modernes qui ont refusé aux consuls le caractère diplomatique ne se sont pas rendus compte exactement des modifications survenues dans leurs attributions au cours du siècle dernier. M. de Cussy rappelle alors les paroles de de Steck et donne à l'appui de son système des arguments de texte. Il s'appuie notamment sur l'article 34 du traité de 1667, entre l'Espagne et l'Angleterre, qui reproduit plusieurs fois l'expression « le consul ou autre ministre public du roi de la Grande-Bretagne » ; sur l'article 24 du traité de 1714, entre l'Espagne et les Pays-Bas, où les mêmes termes sont reproduits. Il cite en outre une circulaire du ministre français de la marine adressée en décembre 1814 aux autorités administratives dans les ports et dans laquelle il est dit entr'autres choses : « les fonctions consulaires sont diplomatiques », et aussi deux lettres adressées le 18 août 1818 et le 25 mai 1819, au garde des sceaux par le ministre des affaires étrangères, dans lesquelles ce dernier reconnaît aux consuls le droit à l'immunité diplomatique.

MM. de Clercq et de Vallat, dans leur « Guide pratique des Consulats », se font les apôtres de la même doctrine. Leur argumentation n'est autre que celle du commandeur Pinheiro Ferreira, ancien ministre des affaires étrangères en Portugal et annotateur du précis du Droit des Gens de F. de Martens, qui peut se résumer de la façon suivante : A l'origine, les consuls ne pouvaient être considérés comme ministres publics,

puisqu'ils ne tenaient pas leur mandat de la nation mais seulement d'une fraction plus ou moins considérable de la nation, le plus souvent d'un groupe de commerçants dont ils étaient chargés de surveiller les intérêts. Mais lorsque, dans la suite, ces agents devinrent les représentants du commerce national et non d'un commerce local, quand ils furent nommés par un gouvernement et non par une corporation déterminée et qu'ils furent chargés de défendre dans une mesure plus ou moins grande, suivant les circonstances et le pays où ils se trouvaient, les intérêts de l'Etat aussi bien que ceux des particuliers, dès ce moment on devait considérer les consuls comme agents publics ou *agents diplomatiques*. Le savant publiciste portugais reconnaît simplement que les consuls sont des agents diplomatiques d'un ordre inférieur à ceux qui dans le but de veiller aussi sur les intérêts publics sont accrédités auprès des autorités supérieures du gouvernement du pays où ils exercent leurs fonctions (1). Et MM. de Clercq et de Vallat, ayant aussi cité S. Pinheiro-Ferreira, de conclure par une affirmation pure et simple : « La France a constamment entendu donner à ses consuls, comme elle l'a reconnu aux consuls étrangers envoyés chez elle dans les mêmes conditions, le caractère d'agents diplomatiques, en ce sens, dit l'instruction royale, du 8 août 1814, qu'ils sont recon-

(1) V. les observations de Pinheiro-Ferreira, sur les §§ 147 et 148 du *Précis du droit des gens moderne de l'Europe* de G.F. de Martens, t. I, pp. 384 et s.

nus par le souverain qui les reçoit comme officiers du souverain qui les envoie, et que leur mandat a pour principe, soit des traités positifs, soit l'usage commun des nations ou le droit public général » (1).

Si de la doctrine nous passons à la jurisprudence, nous ne trouvons que de très rares monuments judiciaires à l'appui de cette opinion. On ne cite en effet que deux décisions reconnaissant au consul le caractère diplomatique. Elles émanent du Tribunal civil de la Seine : L'une est un jugement du 14 mai 1818, dans l'affaire de la succession de M^{me} Labensky, lequel porte « qu'en qualité de consul de Russie, M. Labensky avait le droit de jouir des avantages des ministres d'une puissance étrangère » ; l'autre est un jugement du 1^{er} décembre 1840 (2), dans l'affaire du consul Begley contre Piedanna et Mauroy, où l'on trouve un considérant ainsi conçu : « Attendu que les termes de la loi du 13 ventôse An II sont généraux et qu'ils concernent l'inviolabilité des agents diplomatiques sans distinguer quelle est la qualité de ces agents et la dénomination sous laquelle ils sont désignés..... ordonne la mise en liberté du consul Begley. »

Tels sont les deux systèmes nettement opposés sur cette question du caractère des consuls. Pour les uns ils devraient être considérés comme de simples particuliers séjournant à l'étranger ; pour d'autres, ils

(1) DE CLERQ. et VALLAT. — *Guide pratique des consulats*, t. I, n^o 4, p. 6.

(2) D. 1841, 3, 249.

seraient purement et simplement assimilables aux représentants diplomatiques et les immunités reconnues à ces agents d'une façon générale devraient leur être accordées. Mais entre ces deux conceptions, il y a place — comme on le comprend — pour des atténuations, et plusieurs jurisconsultes de droit international se sont demandés s'il ne convenait pas de se rallier à un système mixte, aux contours moins bien définis, mais aussi aux angles moins accusés que les deux précédents. C'est ainsi que M. F. de Martens déclare : « Investi des pleins pouvoirs de son gouvernement, le consul a un caractère officiel que n'ont pas de simples particuliers étrangers. En sa qualité de fonctionnaire il ne peut leur être assimilé. D'autre part, on ne peut le considérer comme un agent diplomatique, car il n'en possède pas le caractère. Le consul représente sa nation non pas en tant qu'elle est une personne internationale indépendante, mais en tant qu'elle constitue un organisme social auquel se rattachent des intérêts sociaux. C'est dans la sphère des intérêts intellectuels et commerciaux qu'il est l'agent de son gouvernement à l'étranger et, en cette qualité, il jouit de certains droits et privilèges qui n'appartiennent pas aux simples particuliers. » (1)

Après M. F. de Martens, M. Pradier-Fodéré constate que personne n'a jamais contesté et ne contestera le caractère public des consuls, mandataires officiels,

(1) F. DE MARTENS. — *Traité de Droit International traduit par Léo*, Paris, 1886, t. II, § 22, p. 110.

chargés d'une mission d'intérêt public. S'ils ne représentent pas, dit le savant auteur, « l'Etat qui les a nommés dans ses rapports directs avec les autres souverainetés, ils représentent du moins les droits et les intérêts des nationaux considérés comme tels individuellement et en tant qu'ils séjournent dans le pays de leur ressort. » (1) Les attributions importantes des consuls, chargés notamment de surveiller l'exécution des traités, et aussi leur rôle d'informateurs politiques suffiraient à préciser leur caractère public, en ce sens qu'ils sont reconnus par le gouvernement qui les reçoit comme agents officiels du gouvernement qui les envoie. Ce caractère, conclut M. Pradier-Fodéré, leur donne droit à des égards particuliers et les place sous la protection spéciale du gouvernement qui les institue et de celui qui les admet (2).

Enfin, pour en terminer avec cet exposé et l'analyse des systèmes mixtes qui se sont fait jour au cours du siècle dernier sur la question qui nous préoccupe, indiquons l'opinion de l'Institut de Droit international. En 1888, à la suite de l'incident du consulat de France

(1) *Traité de Droit Inter. public européen et américain*, Paris, 1888, t. IV, n° 2108, p. 633.

(2) V. aussi sur cette doctrine intermédiaire :

BLUNTSCHLI. — *Le Droit international codifié*, traduction Lardy, pp. 161 et s.

HEFFTER. — *Le Droit intern. de l'Europe*, 3^e éd., Paris, 1873, pp. 462 et s.

MOSER. — *Eléments de Droit intern. public européen*, ch. VIII.

RIQUELME. — *Elementos de derecho publico internacional*, Madrid, 1849, t. II, p. 494.

à Florence, la question des immunités diplomatiques et consulaires fut portée à l'ordre du jour de la session de Lausanne. M. Lehr fut nommé rapporteur pour les immunités diplomatiques et M. Engelhardt pour les immunités consulaires. Au cours même de cette session, M. Engelhardt fit une communication accompagnée de propositions diverses, concernant les archives consulaires (1). En 1891, à la session de Hambourg, il communiqua à l'Institut trois mémoires qui constituent une très importante étude de notre sujet (2). M. Engelhardt y déclare que cette question des immunités ne serait pas l'objet d'aussi nombreuses controverses, sans la présence dans le corps consulaire des *consules electi*, pour lesquels la fonction n'est qu'un accessoire et dont le crédit et l'honorabilité sont sans cesse à la merci des fluctuations de l'entreprise industrielle ou commerciale qui retient le principal de leur activité. Les conclusions de l'avant-projet de l'honorable rapporteur tendaient donc simplement à relever le caractère des *consules missi*, en leur assurant des immunités à déterminer, qui consacrerait leur qualité de ministres publics. Ces consuls, soutient M. Engelhardt, ont droit à cette qualité, car ils représentent des intérêts d'Etat. Ils ne sont plus, en effet, les mandataires d'une ville ou d'une corporation, mais d'un gouvernement souverain qui les institue. Ils n'ont pas seulement à connaître des affaires individuelles de

— (1) *Ann. de l'Institut.*, t. X, p. 275.

(2) *Ibid.*, t. XI p. 348.

leurs concitoyens, mais ils gèrent les affaires de la communauté nationale dont ils sont les organes locaux. Enfin, conclut M. Engelhardt, la connexité positive des intérêts commerciaux et des intérêts politiques légitime la *parité relative* des diplomates et des consuls. Il y a de toute évidence un lien si étroit entre les faits économiques et politiques, que le plus souvent ils se confondent et qu'un trouble grave se produisant dans un de ces domaines a nécessairement un contre coup dans l'autre. On peut dire d'une façon générale que toute question commerciale a une portée politique, de même que par un côté ou par un autre, toute question politique comprend ou engage une question commerciale. L'expression « diplomatie commerciale » n'a rien de contradictoire ; elle résume plutôt les termes d'une véritable affinité. Ainsi se révèle immanente et nécessaire la solidarité professionnelle qui unit les organes extérieurs des intérêts économiques et politiques d'un Etat. Persister dans les préjugés anciens et dans le maintien des institutions surannées qui divisent encore les diplomates et les consuls, traiter les uns et les autres comme s'ils procédaient dans des sphères indépendantes, c'est aller à l'encontre des données les plus claires de l'expérience, c'est méconnaître, dans leurs manifestations pour ainsi dire quotidiennes, les besoins les plus impérieux des temps modernes (1).

Telle est l'économie de l'argumentation positive de M. Engelhardt. Ce dernier discute ensuite les diverses

(1) *Ann. de l'Institut*, t. XI, p. 364.

objections présentées à l'encontre de sa thèse. Sans doute, dit-il, les consuls ne figurent pas dans la série des agents diplomatiques arrêtée à Vienne et à Aix-la-Chapelle au commencement du siècle ; mais s'en suit-il qu'ils doivent en rester à jamais exclus ? Une stipulation internationale n'est pas intangible et telle disposition opportune à un moment donné peut être devenue insuffisante. A l'argument tiré de ce fait qu'il serait choquant de voir le consul de carrière seul revêtu du caractère diplomatique, alors que consuls commerçants comme *consules missi* ont les mêmes attributions, le rapporteur répond : « N'est-il pas plus bizarre de voir des agents si dissemblables par leur origine maintenus au même rang, pourvus des mêmes droits et traités sur le même pied d'égalité ? »

Enfin, à la considération, émise d'ailleurs comme la précédente par M. Pradier-Fodéré et tirée de ce que si les consuls envoyés doivent être considérés comme ministres publics, ils doivent avoir *tous* les droits, *toutes* les immunités, *toutes* les prérogatives qui sont l'apanage du caractère diplomatique, car l'on est ou l'on n'est pas ministre public, le savant rapporteur indique que la prétendue corrélation existant entre la qualité de ministre public et la jouissance de *tous* les privilèges diplomatiques n'est pas aussi étroite qu'on veut bien l'affirmer. Pas n'est besoin de jouir de la plénitude des privilèges diplomatiques, dont la mesure est d'ailleurs variable, pour être considéré comme ministre public. Le criterium auquel on peut reconnaître la qualité de ministre public réside plutôt dans le carac-

tière représentatif de l'envoyé, qui peut se concevoir à des degrés divers, l'ambassadeur le possédant à la plus haute puissance, le consul dans des proportions plus réduites. Et c'est dans ces conditions qu'ayant ainsi défendu sa thèse, M. Engelhardt proposait à l'Institut un avant-projet de règlement dont nous avons plus haut précisé la portée (1).

En 1892, à la session de Genève, M. Engelhardt déposa un quatrième mémoire (2). Enfin à Venise, en 1896, il déposa un nouveau rapport accompagné d'un projet de règlement. Celui-ci fut discuté aux séances des 25 et 26 septembre ; il aboutit à l'adoption d'un règlement précisant les immunités qui, d'après l'Institut, devraient être reconnues aux consuls de carrière — consules missi — mais à ces consuls seuls (3). Nous croyons utile d'en reproduire d'ores et déjà le texte.

(1) Bluntschli avait déjà soutenu la même thèse. On lit en effet dans son ouvrage *Le Droit International codifié*, traduction Lardy, p. 161 et suiv. : « Les consuls qui se consacrent exclusivement ou essentiellement à la vocation consulaire (consules missi) sont traités comme ayant un caractère diplomatique dans un sens extensif du mot et peuvent plutôt réclamer certains privilèges d'usage en faveur des diplomates, de préférence aux consuls de commerce (consules electi), pour lesquels l'administration du consulat est un accessoire. »

Plus récemment. M. E. Lehr se rallia en termes nets à cette opinion : « Le consul de carrière, dit-il, s'il a des attributions autres que le membre d'une mission diplomatique, est comme lui envoyé à l'étranger par son gouvernement pour y défendre les intérêts de son pays et de ses nationaux ; il a besoin de la même indépendance, il a droit aux mêmes égards : *ubi eadem legis ratio, eadem esse debet legis dispositio*. » (*Revue de Droit International*, 1905, p. 411.)

(2) *Ann. de l'Institut*, t. XII, p. 275.

(3) *Ibidem*, t. XV, pp. 133, 140 et 272.

TITRE PRELIMINAIRE

ARTICLE PREMIER. — Le titre de consul n'appartient qu'aux agents du service extérieur, qui, ressortissants de l'Etat qu'ils représentent, n'exercent pas d'autres fonctions que celles de consul (consules missi).

Porteront désormais le titre d'agents consulaires :

a) Les consuls nationaux, c'est-à-dire ressortissants de l'Etat mandant, qui exercent quelque autre fonction ou profession ;

b) Les consuls qui relèvent par leur nationalité soit de l'Etat dans lequel ils sont commissionnés, soit d'un autre Etat que de l'Etat mandant, sans qu'il soit fait de distinction entre ceux qui exercent et ceux qui n'exercent pas d'autres fonctions ou professions.

ART. 2. — Les consuls et les agents consulaires sont soumis aux lois et juridictions territoriales, sauf les exceptions spécifiées aux titres I et II ci-après.

ART. 3. — Pour que les consuls ou agents consulaires soient admis et reconnus comme tels, ils doivent présenter leurs provisions, sur la production desquelles l'exequatur leur sera délivré.

Sur la présentation de l'exequatur, l'autorité supérieure de la circonscription dans laquelle les dits agents sont appelés à résider donnera les ordres nécessaires aux autorités locales pour qu'ils soient protégés dans l'exercice de leurs fonctions et pour que les immunités, exemptions et privilèges conférés par le présent règlement leur soient garantis.

Dans le cas où le gouvernement territorial jugerait devoir retirer l'exequatur à un consul, il devra en donner avis préalable au gouvernement dont ce consul relève.

TITRE PREMIER

Des Consuls

ART. 4. — Les consuls jouissent de l'immunité personnelle aux conditions et dans les limites spécifiées dans les articles 5, 6, 7 et 8 ci-après :

ART. 5. — Ils ne sont pas justiciables des tribunaux locaux pour les actes qu'ils accomplissent en leur qualité officielle et dans les limites de leur compétence. Les exceptions qui sont faites à cette règle doivent être prévues et définies par traités.

Si un particulier se voit lésé du fait d'un consul agissant dans la sphère de ses attributions, il adressera sa plainte au gouvernement territorial, qui y donnera suite, s'il y a lieu, par la voie diplomatique.

ART. 6. — Sauf le cas spécifié, en l'article 5 ci-dessus, les consuls sont justiciables, tant au civil qu'au criminel, des tribunaux du pays où ils exercent leurs fonctions.

Néanmoins, toute action intentée à un consul est suspendue jusqu'à ce que son gouvernement, dûment prévenu par la voie diplomatique, ait pu se concerter avec le gouvernement territorial sur la solution que l'incident comporte.

Cet avis préalable n'est pas nécessaire :

1° En cas de délit flagrant ou de crime ;

2° En matière d'actions réelles y compris les actions possessoires, se rapportant à une chose, meuble ou immeuble qui se trouve sur le territoire ;

3° Lorsque le consul a provoqué lui-même ou accepté le litige devant la juridiction locale.

ART. 7. — En aucun cas, les consuls ne peuvent être arrêtés, ni détenus, si ce n'est à raison d'infractions graves.

ART. 8. — Ils ne sont pas tenus de comparaître comme témoins devant les tribunaux locaux. Leur témoignage doit être recueilli à leur domicile par un magistrat délégué *ad hoc*.

Dans les cas exceptionnels où la comparution personnelle du consul devant la juridiction civile ou criminelle serait jugée indispensable, le gouvernement territorial, si le consul refusait de déférer à l'invitation qui lui serait adressée de se présenter devant le juge compétent, aurait recours à la voie diplomatique.

ART. 9. — La demeure officielle des consuls et les locaux occupés par leur chancellerie et par leurs archives sont inviolables. Aucun officier de l'ordre administratif ou judiciaire ne pourra y pénétrer sous quelque prétexte que ce soit.

Si un individu poursuivi par la justice locale s'est réfugié au consulat, le consul devra le livrer sur la simple réquisition de l'autorité territoriale.

ART. 10. — Pour assurer spécialement l'inviolabilité des archives consulaires, un état descriptif des divers locaux composant la chancellerie du consulat sera, par

l'entremise de la mission diplomatique, remis aux autorités du pays par l'agent étranger, lors de son entrée en fonctions, et toutes les fois qu'il y aura transport de la chancellerie d'un immeuble dans un autre ou changement important dans les dispositions matérielles de cette chancellerie.

Le dit état sera chaque fois l'objet d'une vérification contradictoire.

ART. 11. — Les consuls doivent s'abstenir de placer dans les archives et dans les locaux de leur chancellerie des documents et objets étrangers à leur service.

Les chancelleries consulaires, tout en restant distinctes des pièces servant à l'habitation du consul, peuvent être installées dans cette habitation.

ART. 12. — Si le consul requis par l'autorité judiciaire d'avoir à se dessaisir des documents qu'il détient, se refuse à les livrer, l'autorité administrative recourra au gouvernement territorial, qui y donnera suite, s'il y a lieu, par la voie diplomatique.

ART. 13. — Les consuls sont dispensés de payer : 1° Les impôts personnels directs et les taxes somptuaires ; 2° les impôts généraux sur la fortune, tant sur le capital que sur le revenu ; 3° les décimes de guerre.

ART. 14. — Les consuls peuvent placer au-dessus de la porte extérieure du consulat l'écusson des armées de leur nation, avec cette inscription : Consulat de ...

Ils peuvent arborer le drapeau de leur pays sur la maison consulaire aux jours de solennités publiques, à moins qu'ils ne résident dans la ville où leur gou-

vernement est représenté par une mission diplomatique.

Ils sont également autorisés à hisser ce drapeau sur l'embarcation qu'ils emploient dans l'exercice de leurs fonctions.

ART. 15. — Il est permis aux consuls de correspondre avec leur gouvernement et avec la mission politique de leur pays par dépêches télégraphiques chiffrées ou au moyen de courriers munis d'un passeport *ad hoc*.

Il leur est également loisible de confier leur correspondance officielle aux capitaines des navires nationaux ancrés dans le port de leur résidence.

En cas d'épidémie, la purification des lettres, destinées aux consuls, a lieu en présence d'un délégué consulaire.

ART. 16. — En cas de décès ou d'empêchement imprévu du consul, l'officier consulaire le plus élevé en grade après lui sera admis de plein droit à gérer le consulat, sauf à produire en temps et lieu à l'autorité locale l'acte officiel qui le confirme dans sa gestion provisoire.

A cet effet, le consul devra présenter à l'autorité locale l'officier appelé éventuellement à le remplacer à titre intérimaire. Cet officier, pendant sa gérance, jouira des immunités et privilèges attribués aux consuls par le présent règlement.

ART. 17. — Il n'est fait aucune différence sous le rapport des immunités entre les consuls généraux, les

consuls et les vice-consuls. Les agents de cette dernière catégorie, en tant que préposés à des vice-consulats, doivent remplir les conditions de nationalité et autres, prévues par le premier paragraphe de l'article premier du présent règlement.

Dans les cérémonies officielles où ils sont convoqués les consuls généraux, consuls et vice-consuls prennent rang d'après leur grade, et dans chaque grade, d'après la date de leur entrée en fonctions.

TITRE II

Des Agents Consulaires

ART. 18. — Lorsque des actions en matière civile ou criminelle seront dirigées contre des agents consulaires, les tribunaux locaux seront compétents pour en connaître directement, sauf le cas où il serait établi par les dits agents qu'ils ont agi en leur qualité officielle.

ART. 19. — Les agents consulaires sont exempts des impôts afférents spécialement à l'immeuble ou à la partie de l'immeuble affecté à leur office consulaire.

Sauf cette exception, ils acquittent les autres impositions tant nationales que municipales.

ART. 20. — Les articles 10, 11, alinéa premier, 12 et 14 sont applicables aux agents consulaires, avec cette différence, en ce qui concerne l'article 14, que l'écusson placé sur la porte extérieure de leur office portera l'inscription : Agence consulaire de ...

L'office des agents consulaires, y compris le local

de leurs archives, devra toujours être séparé de leur comptoir ou bureau d'affaires personnel.

ART. 21. — Les agents consulaires peuvent correspondre directement, à titre officiel, avec les autorités administratives et judiciaires de leurs circonscriptions respectives.

Vœu adopté par l'Institut dans la même séance :

« L'Institut, ayant adopté le règlement sur les immunités consulaires, émet le vœu que les gouvernements dont les fonctionnaires seraient éventuellement appelés à en bénéficier, veuillent bien apporter le plus grand soin dans le choix des dits fonctionnaires, afin qu'ils soient dignes à tous égards des immunités ci-dessus spécifiées. »

Le texte que nous venons de reproduire constitue pour les Etats une base de règlement auquel chacun d'eux peut apporter d'ailleurs les modifications qu'il juge utile. Chaque Etat, en effet, de la communauté internationale — et par ce terme nous entendons tous les pays dits autrefois de chrétienté plus le Japon — est seul juge du point de savoir s'il convient d'augmenter ou de restreindre les prérogatives consulaires sur son territoire; de même qu'il lui appartient à lui seul d'obtenir pour ses propres agents des avantages équivalents à ceux qu'il concède. Quelle que soit, par suite, la solution à laquelle on se rattache sur le caractère des consuls et soit qu'on les considère ou non en théorie comme ministres publics, pratiquement il convient toujours de se référer à la législation interne de chaque nation, aux conventions qu'elle a pu signer, aux usages en

cours, enfin aux réserves insérées, le cas échéant, dans les exequatur déjà délivrés. Nous aurons à nous demander à la fin de cette étude et lorsque nous connaîtrons les attributions imposées aux consuls par la coutume internationale s'il conviendrait de faire purement et simplement reconnaître par les Etats leur caractère diplomatique ou simplement de leur assurer les immunités nécessaires à l'accomplissement de leur mandat. Pour le moment, répétons-le, ce sont les traités existant, et à défaut de traités la coutume internationale, — car le pays « qui reçoit un consul sans conditions expresses est censé le recevoir sur le pied établi par l'usage », (1) — qui doivent nous permettre de préciser le caractère des consuls. C'est donc en analysant ces conventions que nous dégagerons les attributions de ces agents et les immunités qui leur sont généralement reconnues. — Les conventions existantes sont les suivantes :

AUTRICHE-HONGRIE. — Conv. cons. 11 décembre 1866 (De Clercq IX p. 669).

BOLIVIE. — Conv. cons. 5 août 1897 (De Clercq XXI p. 288).

BRÉSIL. — Tr. am. com. et nav. 8 janvier 1826 (Id. III. p. 403).

CHILI. — Conv. com. et nav. 15 septembre 1846 (Id. V. p. 458).

COLOMBIE. — Conv. rel. à l'établissement des natio-

(1) Vattel. — *Droit des gens*, éd. Pradier-Fodéré, 1863, t. I, pp. 622 et s.

naux au com. et à la navigation, 30 mai 1892 (Id. XIX. p. 461).

DANEMARK. — Conv. com. et nav. 9 février 1842 (Id. IV. p. 612).

RÉPUBLIQUE DOMINICAINE. — Conv. cons. 25 octobre 1882 (Id. XV. p. 669).

EQUATEUR. — Tr. amic. com. et nav. 6 juin 1843 (Id. V. p. 88).

ESPAGNE. — Conv. cons. 7 janvier 1862 (Id. VIII. p. 374).

ETATS-UNIS. — Conv. cons. 23 février 1853 (Id. VI. p. 290).

GRÈCE. — Conv. cons. 7 janvier 1876 (Id. XI. p. 412).

GUATÉMALA. — Tr. am. com. et nav. 8 mars 1848 (Id. V. p. 603).

HAÏTI. — Tr. am. 12 février 1838 (Id. IV. p. 397).

HONDURAS. — Tr. am. com et nav. 22 février 1856 (Id. VII. 10).

ITALIE. — Conv. cons. 26 juillet 1862 (Id. VIII. p. 427).

JAPON. — Tr. com. et nav. 4 août 1896 (Id. XX. p. 550).

LIBÉRIA. — Tr. com. et nav. 17 avril 1852 (Id. VI. p. 175).

MEXIQUE. — Tr. am., com. et nav. 27 novembre 1886 (Id. XVIII. p. 280).

NICARAGUA. — Tr. am., com. et nav. 11 avril 1859 (Id. VII. p. 586).

PAYS-BAS. — Tr. com. et nav. 7 juillet 1865 (Id. IX. p. 337). Art. 35, 36 et 37 relatifs aux attributions consu-

lares remis en vigueur par la déclaration, 19 avril 1884, toujours appliquée malgré la dénonciation du tr. de com. du 19 avril 1884 (Id. XIV. p. 361).

PÉROU. — Protocole signé à Lima, 7 décembre 1878, en vue d'assurer aux consuls respectifs le traitement de la nation la plus favorisée (Id. XVII. p. 1).

PORTUGAL. — Conv. cons. 11 juillet 1866 (Id. XI. p. 177).

RUSSIE. — Conv. cons. 1^{er} avril 1874 (Id. XI. p. 177).

SALVADOR. — Conv. cons. 5 juin 1878 (Id. XII. p. 141).

SUÈDE ET NORVÈGE. — Conv. 13 janvier 1892 (Id. XIX. p. 333), relative à la prorogation partielle des traités de commerce et de navigation conclus le 30 décembre 1881 entre la France et les Royaumes-Unis de Suède et de Norvège (Id. XIII. 225). Le traité de nav. 30 décembre 1881 contenant des dispositions relatives à l'admission et aux attributions des consuls respectifs est prorogé à l'exception des art. 12 et 13.

La dissolution de l'union entre les deux royaumes survenue le 7 juin 1905 n'a eu aucun effet sur la validité de ce traité, les gouvernements suédois et norvégien ayant déclaré par notes officielles aux puissances étrangères qu'ils ne cessaient pas de se considérer comme liés par les engagements internationaux contractés par la Suède et la Norvège ensemble (V. Louis Jordan. De la séparation de la Suède et de la Norvège. Paris, Pedone, 1906, p. 136).

URUGUAY. — Conv. prélimin., am., com. et nav. 8-avril 1835 (Id. IV. p. 332).

ALLEMAGNE. — Les relations de la France et de l'empire d'Allemagne sont régies par l'art. 11 du traité de Francfort du 10 mai 1871 ainsi conçu :

« Les traités de commerce avec les différents Etats de l'Allemagne ayant été annulés par la guerre, le gouvernement français et le gouvernement allemand prendront pour bases de leurs relations commerciales le régime de traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée. Sont compris dans cette règle, les droits d'entrée et de sortie, le transit, les formalités douanières, l'admission et le traitement des sujets des deux pays, ainsi que de « leurs agents ».

BELGIQUE. — Loi belge du 1^{er} janvier 1856, art. 5.

ANGLETERRE. — La Grande-Bretagne applique assez rigoureusement le principe de la souveraineté territoriale ; aussi les immunités qu'elle reconnaît aux consuls étrangers sont-elles rares. Dans ces conditions il est difficile aux consuls britanniques de réclamer des immunités que leur gouvernement n'accorde pas à leurs collègues étrangers.

Les conventions ci-dessus s'expliquent toutes en termes à peu près analogues sur les immunités consulaires. A cet égard cependant il est aisé de les classer en trois classes :

1^o Les unes n'accordent d'exemptions aux consuls que s'ils n'exercent aucun commerce ou industrie et s'ils sont sujets de l'Etat qui les nomme (voir traités avec l'Autriche, la Bolivie, l'Espagne, la Grèce, l'Italie) ;

2^o D'autres reconnaissent certaines prérogatives aux consuls sans exiger qu'ils soient citoyens de l'Etat qui

les nomme, pourvu qu'ils ne soient pas commerçants et sujets du pays où ils exercent leurs fonctions (voir traités avec le Danemark, le Portugal, le Guatémala) ;

3° Enfin certains ne font aucune distinction reposant sur la nationalité (voir traités avec le Chili, la Suède, la Norwège.

Nous retrouverons ces divers traités au cours de nos explications.

TITRE PREMIER

De l'entrée en fonctions des agents diplomatiques et consulaires.

Le droit de légation et le droit d'avoir des consuls sont un attribut essentiel de la souveraineté des Etats. Comme la nomination des agents diplomatiques et consulaires est la manifestation du droit souverain de l'Etat, le choix en appartient au chef du pouvoir exécutif. C'est là un usage général et si la liberté du choix de ces agents est plus ou moins large suivant la législation interne de chaque Etat, il n'en résulte pas moins que les agents diplomatiques et consulaires sont considérés comme les représentants officiels de l'Etat qui les a envoyés ou nommés. La législation propre de chaque pays fixe donc souverainement les conditions que l'on doit réunir pour l'exercice de ces fonctions.

Nous envisagerons successivement quelles sont, d'une façon générale, les conditions requises pour pouvoir être nommé à l'une ou à l'autre de ces deux carrières et comment ensuite s'effectue l'entrée effec-

live, la prise de possession du poste que le gouvernement octroie au nouveau fonctionnaire.

SECTION PREMIÈRE

Conditions d'admission aux postes diplomatiques et consulaires.

Il y a une tendance visible dans la législation de chaque nation et dans les règlements qui prévoient le mode de recrutement des agents diplomatiques et consulaires à uniformiser les conditions d'aptitude à l'une et à l'autre de ces fonctions.

Parmi les consuls, certains sont des fonctionnaires de carrière nommés par le chef de l'Etat parmi les candidats qui ont rempli certaines conditions que nous examinerons plus loin, mais d'autres désignés sous le nom de *consuls commerçants*, élus autrefois par leurs pairs et choisis aujourd'hui par leur Etat parmi les nationaux établis en pays étranger ou même parmi les indigènes de ce pays avec autorisation de leur gouvernement, ne sont point des fonctionnaires, mais de simples mandataires de l'Etat qui les accrédite.

Nous ne nous occuperons que des agents diplomatiques et des consuls de carrière.

En règle générale, les agents diplomatiques et les agents consulaires, fonctionnaires de l'Etat qui les nomme, doivent avoir subi un examen probatoire et fait un stage.

L'examen ou le concours a été institué et réglementé dans la plupart des pays pour l'entrée dans la carrière diplomatique. Le stage est également organisé d'une façon plus ou moins effective et d'une durée plus ou moins longue suivant les pays. En Allemagne, en Angleterre, en Espagne notamment, les postes de début, secrétaire de légation ou attachés, ne sont accordés qu'aux jeunes gens qui justifient de certaines connaissances, possèdent certaines diplômes et ont subi un examen spécial; la possession de la langue française est obligatoire. Le stage réel se fait soit au ministère des affaires étrangères (Allemagne), soit en partie au Foreign-Office et à l'Etranger (Angleterre).

Aux Etats-Unis d'Amérique aucune condition spéciale n'est réclamée, aucun diplôme n'est exigé ; il n'est prévu ni condition d'âge ni condition d'examen. Les chefs de postes diplomatiques sont nommés par le Président, les attachés par le Secrétaire d'Etat ; cependant l'assentiment du pouvoir législatif est nécessaire ; le Sénat doit ratifier le choix exercé par le chef de l'Etat.

Les consuls sont presque toujours nommés par le chef de l'Etat et si la législation interne de quelques pays n'exige pas d'autre condition d'aptitude que le choix du souverain, la plupart des Etats ont sévèrement réglementé l'admission au corps consulaire par des examens ou des concours spéciaux. Certaines conditions de stage sont également nécessaires.

En Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Italie,

en Espagne, en Suède, des examens sérieux confèrent le titre de vice-consul, attaché consulaire ou aspirant consul.

D'autres Etats, au contraire, l'Angleterre, les Etats-Unis, la Russie, la Grèce n'ont pas les mêmes exigences.

En France, deux décrets des 16 et 17 janvier 1907 ont réglementé les conditions d'admission à la fois aux carrières diplomatiques et consulaires.

Sous le régime antérieur à ces deux décrets les candidats à la carrière diplomatique étaient nommés *attachés*, les candidats à la carrière consulaire recevaient le titre d'*élèves-consuls*, les uns et les autres à la suite d'un concours qui comportait le même programme. Les jeunes gens reçus optaient, selon leur rang et avec l'agrément du ministre, pour la carrière diplomatique ou la carrière consulaire. Ils accomplissaient un stage de trois années soit à la direction des affaires politiques et au contentieux de droit public, soit à la direction des affaires commerciales et au contentieux de droit privé suivant qu'ils se destinaient à la diplomatie ou aux consulats. A l'issue de ce stage, ils subissaient un examen de classement et selon leur rang étaient nommés attachés rétribués à leur Direction respective au ministère des affaires étrangères ou bien, s'ils étaient envoyés à l'étranger, ils étaient nommés secrétaires d'ambassade de troisième classe ou consuls-suppléants. Le décret du 10 juillet 1880, qui avait posé le principe du concours, avait reçu de nombreux remanie-

ments dans la suite (1), mais ces remaniements avaient surtout porté sur les conditions d'aptitude que devaient remplir les candidats, eu égard à l'âge, à la situation de fortune, etc.

Il ne faudrait pas croire, cependant, que ce concours fut imposé à tous. A côté de ces jeunes gens nommés attachés ou élèves consuls après avoir satisfait au concours d'admission se trouvaient des *attachés autorisés*. Ces derniers étaient des fils de famille qui n'avaient point subi d'examen probatoire et qui étaient admis, par décision ministérielle, à prendre part aux travaux, soit du département de l'administration centrale où ils étaient affectés, soit à l'étranger, du poste diplomatique qu'ils fréquentaient. Ces attachés autorisés ne faisaient point partie des cadres de la carrière diplomatique, mais les plus grandes facilités leur étaient données pour y entrer. Cette situation, qui permettait de titulariser des jeunes gens dispensés du concours d'entrée, avait suscité, comme l'on pense, de nombreux mécontentements. Depuis longtemps une réglementation sévère et uniforme était réclamée chez nous et la création d'un concours sérieux, seul mode d'admission aux carrières si recherchées de la diplomatie et des consulats, s'imposait.

Deux décrets ont été pris. Celui du 16 janvier 1907 a supprimé les attachés autorisés. Mais comme l'on

(1) D. du 27 avril 1883 ; D. du 23 août 1888 ; D. du 15 octobre 1892. Le D. du 20 nov. 1894 avait enfin réglementé le stage qui pouvait également être accompli dans les légations et consulats à l'étranger.

devait tenir compte des droits acquis de ces derniers et des services qu'ils pouvaient avoir rendus, on leur a créé pendant un certain temps une situation de faveur. L'article 2 du décret porte que les attachés autorisés en fonctions continueront à être admis à subir un examen de classement destiné à constater leur aptitude aux fonctions de secrétaire d'ambassade de 3^e classe ou de consul-suppléant après un stage de cinq ou six ans à l'étranger.

Le décret du 17 janvier 1907 a définitivement organisé un concours, chaque année, pour l'admission aux postes de début d'attaché d'ambassade ou d'élève-consul.

Ce décret, en son économie, appelle quelques observations :

1^o Les matières inscrites au programme du concours sont les mêmes pour les deux carrières ;

2^o Les mêmes conditions d'aptitude, les mêmes titres ou diplômes sont exigés des candidats aux deux carrières ;

3^o Un stage de trois mois est exigé des uns et des autres à l'administration centrale : à l'expiration de ce stage, les candidats sont interrogés par une commission spéciale, dite commission du stage, et des notes de pratique et d'aptitude professionnelle sont jointes au total des notes obtenues aux compositions écrites et orales ;

4^o Les candidats définitivement reçus sont appelés à choisir, suivant l'ordre du classement, la carrière diplomatique ou consulaire.

En somme, il y a en France, si l'on envisage les deux carrières diplomatique et consulaire au point de vue de l'entrée en fonctions, un étroit rapprochement ; aussi, les juristes qui reconnaissent aux consuls le caractère diplomatique peuvent-ils trouver dans cette similitude des conditions d'admission un argument en faveur de leur système.

Remarque. — Ce sont en général les hommes qui sont choisis comme agents diplomatiques. L'histoire nous révèle qu'il n'y avait pas autrefois de règle à ce sujet et que des femmes furent investies de fonctions représentatives. La Paix des Dames, 1529, fut conclue à Cambrai entre deux femmes, Louise de Savoie, mère de François I^{er} et Marguerite d'Autriche, tante de Charles-Quint : elle ne terminait point cependant une guerre en dentelles !

SECTION II

De l'entrée effective dans les carrières diplomatiques et consulaires.

§ I^{er}. — DE LA RÉCEPTION DES AGENTS DIPLOMATIQUES

La réception des agents diplomatiques implique, de leur part, la possession de certains titres en même temps que l'accomplissement de certaines formalités auprès de l'autorité territoriale. Nous allons successivement examiner ces deux points.

1° *Titres de réception des agents diplomatiques*

Les agents diplomatiques, pour être admis au libre exercice de leurs fonctions, doivent faire régulièrement constater par l'autorité souveraine du gouvernement auprès duquel ils sont accrédités leur qualité et les pouvoirs qui leur sont conférés. Qualité et pouvoirs sont justifiés par des titres ou documents spéciaux et qui peuvent se ramener à trois types : les passeports; les lettres de créance et les lettres patentes.

A. — *Passeports*

Le passeport est un titre qui sert à l'agent diplomatique pour se faire permettre l'accès du territoire du pays où il est envoyé et pour y faire constater sa qualité par les autorités. L'agent diplomatique qui n'aura la jouissance intégrale de ses droits et immunités qu'à dater du jour de sa réception n'en est pas moins placé, dès sa nomination, sous la sauvegarde du droit des gens et son passeport lui permet de réclamer cette sauvegarde. En cas de guerre, le passeport prend nom sauf-conduit et par lui, l'agent diplomatique peut traverser le pays ennemi sans danger d'être fait prisonnier.

B. — *Lettres de créance*

Comme signe de leur mission, les agents diplomatiques reçoivent des *lettres de créance* qui mentionnent leur nom, leur titre et l'objet de leur mission. La forme et l'étendue de ces lettres varient suivant le rang des

agents et selon les usages de chaque pays. Elles ont cependant pour but essentiel et invariable d'ouvrir des négociations et de demander qu'il soit dû foi pleine et entière, en d'autres termes « donné créance » à ce que viendra dire l'agent diplomatique au nom de son gouvernement. Les lettres de créance, pour les agents des trois premières catégories (ambassadeurs, légats, nonces, internonces pontificaux, envoyés extraordinaires, ministres plénipotentiaires, ministres résidents) sont envoyés de chef à chef d'Etat ; c'est par l'organe du ministère des affaires étrangères que parviennent celles de la quatrième catégorie, qui comprend les chargés d'affaires et les secrétaires d'ambassade.

Les légats ou nonces du Pape présentent, au lieu de lettres de créance, la bulle qui les nomme et les accrédite.

Les agents diplomatiques envoyés auprès de la Porte ottomane doivent être porteurs à la fois des lettres de créance adressées au Sultan et de deux autres lettres écrites par le ministre des affaires étrangères de leur pays au grand Vizir et au ministre des affaires étrangères de l'Empire de Turquie ou *Reïs-Effendi*.

En principe, les lettres de créance ne reçoivent pas de réponse.

Enfin, l'envoyé qui n'a point de caractère public est muni de simples *lettres d'adresse*.

C. — *Lettres patentes*

Les lettres patentes sont des documents remis par le chef de l'Etat aux agents diplomatiques et leur accor-

dant pleins pouvoirs pour conclure ou signer des traités. Ce sont là, en somme, des lettres de créance à pouvoirs plus étendus.

Les lettres patentes peuvent être générales ou spéciales suivant l'étendue des pouvoirs qui sont délégués à l'agent diplomatique. Ces pouvoirs sont d'ailleurs vérifiés après présentation ou échange entre représentants des Etats ou entre membres de congrès ou de conférence internationale. Ce n'est qu'après qu'ils ont été constatés, dressés en bonne et due forme, qu'il est procédé à la conclusion des actes diplomatiques et il est fait mention de l'accomplissement de cette formalité dans le préambule de l'acte.

Les lettres patentes ne donnent jamais à celui qui les reçoit la faculté d'engager sans retour l'Etat au nom duquel il traite ; la validité des accords conclus reste subordonnée à la ratification souveraine des Etats contractants.

Remarque. — Les lettres patentes ou pleins pouvoirs ne doivent pas être confondues avec les instructions données par leur gouvernement aux différents agents diplomatiques et qui ont pour but de leur indiquer les démarches à faire, les engagements à prendre selon les vues et les circonstances du moment. Ces instructions, qui en principe doivent rester secrètes, sont d'habitude remises à l'agent au moment de son départ pour le poste qui lui est désigné.

2° Formalités de réception des agents diplomatiques

Les lettres de créance dont nous venons de parler ont la forme de lettre de chancellerie ou de cabinet suivant les usages des Etats et le rang qu'occupe le ministre dans la hiérarchie diplomatique. L'agent diplomatique n'est officiellement accrédité que du jour où il a remis ses lettres de créance.

La date de cette remise détermine vis-à-vis du gouvernement étranger celle de son entrée en fonctions.

Dès qu'un agent diplomatique a rejoint son poste il doit donner avis de son arrivée au ministre des affaires étrangères, soit par lettre, soit par l'intermédiaire de l'un des plus hauts fonctionnaires de l'ambassade ou de la légation. Il donne en même temps communication de ses lettres de créance par copie conforme et traduction et pour les remettre il sollicite une audience, soit du souverain, soit du ministre des affaires étrangères.

L'art. 5 du règlement du congrès du 19 mars 1815 à Vienne porte la disposition ci-après : « Il sera déterminé, dans chaque Etat, un mode uniforme pour la réception des envoyés diplomatiques de chaque classe ». La plupart des Etats ont réglementé un mode de réception pour les agents diplomatiques qui leur sont envoyés par les puissances étrangères. Cependant, d'un pays à l'autre, le mode de réception diffère généralement peu.

La remise des lettres de créance constitue partout le fond même de la réception du représentant de l'Etat étranger. Elle se fait, en principe, en audience solennelle et publique de réception, dans des formes qui va-

rient suivant l'usage local. Une allocution est prononcée dont le texte a été officieusement communiqué à l'avance afin de permettre au chef de l'Etat d'y conformer sa réponse.

La présentation des lettres de créance est accompagnée de visites aux membres de la famille du souverain — épouse, héritier présomptif, princes et princesses du sang — ainsi qu'aux hauts fonctionnaires ou dignitaires de l'Etat et aux membres du corps diplomatique.

L'agent doit se conformer, en tous points, à l'usage du pays et aux règles fixées par le cérémonial diplomatique.

Après la présentation des lettres de créance, le ministre des affaires étrangères rend à l'ambassadeur sa première visite officielle, en son nom personnel et au nom de son chef d'Etat.

Les envoyés diplomatiques de rang inférieur (2^e et 3^e classe) sont le plus souvent reçus en simple audience privée dans le cabinet du souverain, avec un cérémonial restreint.

Quant aux chargés d'affaires, ils remettent leurs lettres au ministre des affaires étrangères, mais les chefs d'Etat de certains pays les recevront en une audience générale tenue à époque fixe et appelée « Cercle diplomatique ». Les représentants de tous les pays y seront admis.

La remise fixe la date d'où part le rang d'ancienneté dont l'importance est appréciable à propos de certaines préséances.

Dans les pays d'Orient ou d'Extrême-Orient il n'y a presque plus aujourd'hui de différence dans la réception des représentants diplomatiques étrangers. Les agents diplomatiques sont reçus, à Constantinople, par le Sultan en audience solennelle, mais c'est le grand Vizir qui reçoit les lettres de créance.

Enfin depuis 1873, grâce aux efforts réunis des représentants du corps diplomatique en Chine, le cérémonial asiatique a été abandonné et la réception inaugurale ne s'éloigne plus sensiblement aujourd'hui de celle usitée dans les pays d'Occident.

§ 2. — DE L'ENTRÉE EN FONCTIONS DES AGENTS CONSULAIRES

Le titre justificatif de la mission des agents consulaires réside en un document officiel qui s'appelle suivant le pays : *provision*, *commission* ou *patente* ; il est signé par le chef de l'Etat et porte le contre-seing du ministre des affaires étrangères. Le titre indique la qualité de l'agent et les attributions qui lui sont conférées ; il est communiqué à l'avance au gouvernement étranger qui est libre de refuser, d'agréer ou même de subordonner son agrément à certaines conditions (1).

Lorsque le consul a reçu, par l'intermédiaire de son gouvernement, l'agrément du pouvoir local, il reçoit, conformément au droit international, des lettres *d'exe-*

(1) Le refus est rare en fait parce que les gouvernements s'informent avant de demander l'exéquatur des sentiments de l'Etat étranger à l'égard de la personne du nouveau consul. Cependant on cite l'incident de 1869 entre l'Angleterre et les Etats-Unis (major Haggerty).

qualur (1). C'est là, la reconnaissance par le gouvernement étranger des pouvoirs conférés à l'agent consulaire d'après l'usage constant en pratique. L'exequatur est demandé par l'agent diplomatique, accrédité auprès du chef d'Etat étranger, mais non par le consul lui-même.

L'exéquatur émane du chef du pouvoir exécutif et est accordé seulement aux consuls — les consuls suppléants, chanceliers, drogmans et autres fonctionnaires du consulat sont reconnus par les autorités locales sur la simple présentation du consul —. En Angleterre, en Belgique, une ordonnance royale confère l'exéquatur ; en France, en Espagne, en Italie, aux Etats-Unis le chef du pouvoir exécutif accorde l'exéquatur et le décret porte le contre-seing du ministre des affaires étrangères. En Russie et en Allemagne, un décret simple informe le consul qu'il lui est délivré l'exéquatur. En Autriche, l'exéquatur consiste dans le visa de la commission du consul. On inscrit « exéquatur » et l'on appose le contre-seing de l'empereur.

Lorsque le consul est en même temps un agent diplomatique, il reçoit de son gouvernement, en plus des lettres de provision, des lettres de créance pour le chef d'Etat auprès duquel il doit remplir une fonction diplomatique générale ou spéciale. L'exéquatur ne peut pas entraîner la reconnaissance du caractère diplomatique,

(1) Le terme *d'exéquatur* ne s'applique qu'aux pays de chrétienté ; la reconnaissance des consuls porte le nom de *barat* dans les pays hors chrétienté.

mais cette reconnaissance comprend aussi celle de la qualité d'agent consulaire.

Les lettres d'exéquatur ne contiennent pas seulement la reconnaissance officielle de la mission du consul ; elles lui garantissent le bénéfice des prérogatives conventionnelles ou coutumières qui constituent les droits ou privilèges consulaires et la possibilité d'accomplir sa mission.

Une fois accordé, l'exéquatur est transmis à l'agent diplomatique qui l'a demandé et celui-ci le remet au consul. Ce dernier notifie alors les lettres d'exéquatur aux autorités locales qui les font enregistrer et publier pour que les pouvoirs de plein exercice du consul soient portés à la connaissance de tous. Les formalités sont variables suivant les pays ; dans certains, c'est le gouvernement lui-même qui se charge de donner communication aux autorités provinciales des expéditions de lettres d'exéquatur destinées aux consuls étrangers, ce qui dispense ces derniers d'avoir à se préoccuper des formalités d'enregistrement. En France, il en est donné lecture à l'audience du tribunal de commerce du lieu de la résidence du consul par le greffier, qui dresse procès-verbal de cette lecture. La publication en a lieu par la voie de la presse.

L'installation du nouvel agent consulaire se faisait autrefois en solennité, au milieu de l'assemblée des notables français établis dans le lieu ; les provisions du consul nouvellement nommé étaient publiées et enregistrées en chancellerie (O. du 3 mars 1871, art. 5). Cette solennité n'est plus pratiquée aujourd'hui que

dans le Levant ; le seul acte qui constitue la prise de possession des fonctions d'agent consulaire consiste dans la simple remise des archives du consulat constatée par un acte en triple expédition. On y joint un procès-verbal de recolement de tous les papiers et documents qui composent les archives ainsi qu'un procès-verbal de recolement et d'inventaire fait contradictoirement du mobilier appartenant à l'Etat.

Les formes peuvent, nous l'avons déjà dit, varier selon les coutumes, les usages, les règlements et les lois des différents pays, mais il est cependant une règle absolue et uniforme, c'est que les nationaux du consul n'ont à exercer aucun contrôle sur sa nomination, qui est un acte de souveraineté dans lequel ils ne peuvent s'immiscer.

Le consul doit prêter serment, soit devant le ministre des affaires étrangères du pays qui l'envoie, soit devant l'agent diplomatique. Il peut, cependant, être dispensé du serment s'il se trouve déjà, au moment de sa nomination, attaché et résidant au siège d'un consulat éloigné.

Le consul enfin installe à son tour les vices-consuls et les simples agents consulaires, en portant leur nomination à la connaissance de leurs nationaux et des autorités locales.

Après son installation définitive, le consul n'a plus qu'à notifier son entrée en fonctions et à rendre, en uniforme et généralement accompagné du personnel attaché au consulat, sa première visite aux autorités

avec lesquelles ses fonctions devront nécessairement dans la suite le mettre en rapport d'affaires (1).

(1) V. PRADIER-FODÉRE, t. IV, n° 2067.

TITRE DEUXIÈME

De l'exercice des fonctions diplomatiques et consulaires

Les agents diplomatiques ont, comme fonction essentielle et primordiale, d'être les représentants du pays qui les envoie et parfois aussi de la personne de leur souverain.

L'exercice de leurs fonctions, caractérisé par le principe supérieur de la représentation étatique internationale, est garanti par certaines prérogatives que l'on désigne sous le nom d'immunités diplomatiques et consulaires. Dégagées du droit des gens ou de la courtoisie des nations entre elles, ces immunités assurent aux représentants des Etats le libre exercice de leurs droits de légation et le respect de leurs privilèges.

Nous étudierons successivement et sous deux chapitres différents les attributions et les immunités des agents diplomatiques et des agents consulaires.

CHAPITRE PREMIER

Attributions des agents diplomatiques et consulaires.

Les attributions qui rentrent dans les fonctions d'agent diplomatique et consulaire sont multiples et, s'il est délicat de les grouper d'une façon absolument méthodique, il est encore plus difficile de les intégrer en une formule unique.

Le système le plus pratique consiste à les examiner dans chacune des matières auxquelles elles se rapportent.

Certaines de ces attributions sont exercées exclusivement dans l'intérêt de l'Etat que ces agents représentent ; d'autres, au contraire, sont exercées dans l'intérêt des sujets de l'Etat représenté.

Nous aurons à ne point nous départir de cette idée que le caractère des agents diplomatiques est essentiellement représentatif, que ce sont des mandataires permanents de leurs pays sous la direction du ministère des affaires étrangères, avec qui ils sont en communication constante ; tandis que les consuls n'ont pas, en

principe, le caractère diplomatique, mais toutefois peuvent, d'après les traités, les conventions, les usages internationaux et selon leur situation, réunir les mêmes éléments qui composent, mais à un degré parfait d'homogénéité et d'équilibre, le caractère des agents diplomatiques. Cela tient à ce que la mission des consuls est surtout de protéger les nationaux résidant à l'étranger et qu'ils sont avant tout les représentants et les protecteurs attitrés des relations privées.

Ceci posé, nous allons consacrer à l'une et à l'autre de ces deux catégories d'agents une section distincte.

SECTION PREMIÈRE

Des attributions des agents diplomatiques

L'on a essayé de résumer en une formule le caractère des agents diplomatiques : « Fidélité envers son souverain ; loyauté envers le souverain étranger ». Mais cette devise, d'expression chevaleresque, n'indique pas du tout le caractère des attributions diplomatiques et encore moins quelles elles sont.

Ces attributions diplomatiques se réfèrent à de nombreux objets ; nous avons déjà exprimé l'intention de les étudier à deux points de vue séparés : Attributions exercées dans l'intérêt de l'Etat et dans l'intérêt des sujets de l'Etat représenté. Tous les pouvoirs sont précisés dans les lettres de créance et plus spécialement dans les instructions que les agents reçoivent de leur gouvernement.

§ I. — ATTRIBUTIONS EXERCÉES DANS L'INTÉRÊT DE L'ÉTAT
QUE LES AGENTS DIPLOMATIQUES REPRÉSENTENT.

Il faut distinguer — et cette distinction est essentielle à faire — entre les agents diplomatiques ordinaires et les agents extraordinaires. Ces derniers n'ont à s'acquitter que des fonctions spécialement contenues dans l'objet particulier de leur mission ; nos explications ne vont donc se référer qu'aux agents diplomatiques ordinaires.

Les agents diplomatiques ont d'une façon générale, pour mission, de représenter les Etats, de faciliter les relations internationales par l'accomplissement de devoirs de courtoisie, de conduire les négociations, de surveiller l'exécution des traités, de siéger dans les congrès ou conférences et de fournir à leur gouvernement des renseignements sur la situation matérielle et morale des pays auprès desquels ils sont accrédités. Ils interviennent enfin auprès du souverain, au nom de leur gouvernement, dans les différentes occasions qui se produisent et qui se rattachent aux buts divers de la mission générale qui leur appartient.

A. — Fonctions de représentation :

Ces fonctions, qui s'analysent surtout en relations mondaines, sont difficiles à définir et semblent au premier abord de peu d'importance. Elles constituent cependant une des tâches principales et des plus essentielles parmi les attributions des agents ; et leur succès dépend du choix des personnes désignées à ces hautes et délicates fonctions. En effet, c'est par leurs relations

constantes avec les hauts personnages, par leurs rapports personnels avec les membres du gouvernement de l'Etat où ils sont envoyés que les chefs de mission diplomatique se créent des sympathies, se concilient l'estime et la considération. Ils useront de ces moyens pour faire plus tard, dans les négociations, agréer et prévaloir l'autorité de leurs vues ou bien encore pour obtenir le redressement des abus contre lesquels ils auront à réclamer.

C'est également dans leurs relations étroites avec le monde politique qu'ils pourront puiser les éléments d'information et se mettront en mesure de renseigner leur gouvernement sur la situation exacte de l'Etat étranger.

B. — Accomplissement de devoirs de courtoisie internationale :

Les attributions de l'agent diplomatique sont ici de pure forme et, d'après leur objet, ces fonctions se définissent d'elles-mêmes. Elles consistent en compliments de félicitations ou de condoléances au nom du chef de l'Etat qui les envoie et elles s'exercent à l'occasion des événements qui intéressent la famille des souverains étrangers, ou bien à l'occasion des accidents qui peuvent attrister le pays.

C. — Négociation des traités et des conventions :

Représentants des Etats, les agents diplomatiques sont les intermédiaires naturels de toutes les négociations entre Etats relatives aux traités de paix, de commerce et de navigation, ce sont eux qui concluent

toutes conventions qui peuvent intéresser les relations internationales des Etats (conventions consulaires, postales, monétaires, etc.). Ce sont eux également qui règlent toutes les questions internationales d'intérêt général ou privé, les demandes d'extradition, les réclamations d'indemnité, les difficultés surgies entre les Etats.

D. — Service de renseignements :

Les agents diplomatiques ont encore pour mission d'observer ce qui se passe dans les pays où ils résident et de renseigner leur gouvernement. C'est là une de leurs missions les plus essentielles. Ils doivent noter et porter à la connaissance du ministre des affaires étrangères tous les faits, toutes les démonstrations, toutes les tendances ou combinaisons politiques, toutes les manifestations d'opinion, toutes les transformations, les progrès intérieurs du pays auprès duquel ils sont accrédités, lorsqu'ils le jugent de nature à servir ou à compromettre les intérêts de leur patrie. Ils doivent en un mot renseigner leur gouvernement sur la situation matérielle et morale du pays où ils résident. Mais cette mission d'observateur, pour si vigilante, si constante, si efficace qu'elle puisse être, ne doit cependant point s'exercer à l'aide de moyens que réprouverait la morale internationale.

§ 2. — ATTRIBUTIONS EXERCÉES PAR LES AGENTS DIPLOMATIQUES DANS L'INTÉRÊT DES SUJETS DE L'ÉTAT REPRÉSENTÉ :

Les agents diplomatiques sont chargés de la protection et de la défense de leurs nationaux pour tout ce qui touche au droit des gens et ils sont également investis de certaines attributions administratives ou judiciaires.

A. — Protection des nationaux à l'étranger :

Les agents diplomatiques doivent veiller à ce que leurs nationaux ne soient ni inquiétés, ni lésés dans leur personne ou dans leurs biens, soit par les autorités, soit par les habitants du pays étranger où ils résident.

On ne peut donner une complète énumération des faits ou des actes attentatoires aux droits des nationaux. Cependant peuvent se produire des vexations contraires au droit des gens, des procédés arbitraires, des injustices flagrantes, des dénis de justice au détriment des nationaux, des contestations entre compatriotes et regnicoles dans lesquelles se trouvent engagés des intérêts généraux et supérieurs, des violations de traités ou de conventions intervenues entre les deux pays.

Lorsque les agents diplomatiques ont été saisis d'une réclamation de leurs nationaux, ils doivent en vérifier le bien fondé et ils ont plein pouvoir d'appréciation. Si elle leur paraît légitime, ils doivent, en l'appuyant,

la faire parvenir au gouvernement auprès duquel ils sont accrédités et demander ou même exiger la réparation du tort qui a été causé.

Mais le rôle de protection et défense des nationaux et de leurs droits ou intérêts qui incombe aux agents diplomatiques, parfois sous la menace de certaines peines disciplinaires, n'oblige jamais ces derniers à appuyer les demandes en réclamation ou les pétitions de leurs nationaux sur des objets étrangers au droit des gens (1).

B. — Attributions administratives et judiciaires :

Il appartient aux agents diplomatiques de prendre vis-à-vis de leurs nationaux toutes les mesures conservatoires qui ne rentrent pas dans le plein exercice de la juridiction civile et commerciale proprement dite.

Notamment ils tiennent les registres de l'état civil, peuvent recevoir les testaments ou autres actes de dernière volonté, peuvent accomplir toutes les mesures et formalités conservatoires à l'ouverture d'une succession, (apposition de scellés, inventaire) ; ils peuvent encore recevoir et passer dans la forme légale usitée dans leur pays les actes qui intéressent leurs nationaux ; enfin, ils légalisent les signatures des actes passés en pays étranger lorsque ces actes doivent être produits en justice, devant les tribunaux du pays qu'ils représentent.

(1) L'art. 157 du C. C. portugais (loi du 14 juin 1884) impose le devoir de protection aux agents portugais vis-à-vis de leurs nationaux, à peine de suspension ou de démission et d'un emprisonnement correctionnel de un à six mois.

Mais, si dans les pays de chrétienté, ils n'ont pas à exercer vis-à-vis de leurs nationaux d'attributions purement judiciaires, les agents diplomatiques de certains pays ont été, par leur gouvernement, investis dans les pays hors chrétienté du droit de juridiction contentieuse ; il leur faut toutefois, pour cela faire, une délégation spéciale et formelle.

SECTION II

Attributions des Consuls

Les consuls ont des attributions multiples et de nature très diverse. Elles sont d'habitude déterminées par les traités et les conventions internationales. A défaut de dispositions conventionnelles, les pouvoirs du consul sont fixés par les lois et les règlements du pays qui l'a envoyé ou nommé, et par les termes du titre justificatif de sa mission (provision, commission ou patente).

Nous allons grouper, dans les développements qui vont suivre, et ainsi que nous venons de le faire à propos des agents diplomatiques, les attributions des consuls, selon qu'elles rentrent dans le cadre de celles qui sont exercées dans l'intérêt de l'Etat ou dans l'intérêt des sujets de l'Etat représenté.

§ 1^{er}. — ATTRIBUTIONS EXERCÉES DANS L'INTÉRÊT DE L'ÉTAT QUI LES ENVOIE.

Au moyen âge, les consuls étaient souvent chargés d'assurer les fonctions diplomatiques et recevaient des

missions expresses de leur gouvernement, sans être toutefois classés parmi les agents diplomatiques réguliers. Le rôle des consuls dans la politique, parfois actif, se ramenait cependant le plus souvent à celui de simple surveillance.

Aujourd'hui, les consuls n'ont plus, à proprement parler, d'attribution politique. Leur rôle, à cet égard, est plutôt passif et ils doivent s'abstenir de toute immixtion dans la politique de l'Etat étranger et de toute action sur les affaires du pays de leur résidence.

Toutefois, en l'absence d'une mission diplomatique, les consuls doivent donner à leur gouvernement les renseignements qui leur semblent de nature à intéresser sa politique. Ce n'est là qu'un rôle d'observation, en ce sens qu'ils n'ont aucune action extérieure apparente ou cachée à exercer pour la protection des intérêts politiques de leur nation.

Selon Bluntschli (1), on ne peut pas empêcher un Etat qui envoie des consuls de se servir d'eux pour obtenir des rapports sur la situation politique du pays étranger. Comme les consuls résident le plus souvent dans les villes de province et n'ont de relation qu'avec les simples regnicoles, ils voient sous un autre angle que les envoyés diplomatiques les choses de ce pays. Leurs rapports pourront avoir une grande valeur pour faire connaître la situation politique du pays et la nature des relations entre les Etats.

C'est pour cette raison que les consuls doivent entre-

(1) BLUNTSCHLI. — *Le Droit international codifié* (trad. Lardy), art. 251, p. 164.

tenir avec le ministère, sous le timbre de la direction politique, une correspondance générale, pour rendre compte de tous les faits qu'ils ont observé dans leur arrondissement et qui peuvent intéresser l'Etat qui les envoie ; ils doivent aviser le ministre des affaires étrangères de toutes les rumeurs qui circulent autour d'eux lorsqu'ils estiment qu'elles sont de nature à intéresser la politique extérieure de leur gouvernement. Il importe — et c'est là l'esprit des circulaires des 30 novembre 1810 et 27 avril 1811 qui fixent le rôle politique des consuls de France — que, dans l'envoi de ces nouvelles, les agents cherchent à devancer les correspondances particulières et les journaux afin que le gouvernement en ait connaissance avant le public.

Le rôle des consuls, au fur et à mesure qu'augmente l'activité commerciale des Etats, est de définir au mieux des intérêts communs de leurs nationaux et du pays dont ils tiennent leur commission, les conditions de la vie sociale et économique du pays où ils résident.

Chez nous, selon les termes d'une circulaire du 15 novembre 1861, les consuls doivent fournir dix états annuels distincts et qui se réfèrent aux importations, aux exportations, aux importations et aux exportations combinées des mêmes marchandises, au mouvement général des principales marchandises, au mouvement général de la navigation, à la navigation sous pavillon tiers, aux principales industries, au cours du change, aux prix courants du frêt et des assurances maritimes, aux prix courants des principaux articles de commerce.

En Angleterre, en Belgique, en Italie, en Allemagne et, depuis la circulaire du 16 janvier 1877, en France, les rapports des consuls sont publiés dans un recueil spécial et portés à la connaissance de tous.

Les consuls sont tenus de fournir, indépendamment de ces rapports, de nombreux bulletins périodiques destinés à faire connaître les faits dûment constatés qui se produisent dans la vie commerciale, industrielle, agricole, législative, littéraire et financière du peuple au milieu duquel ils résident, mais l'appréciation de ces faits demeure réservée, s'il y a lieu, par une lettre d'envoi purement confidentielle. (Circ. du 24 avril 1884) (1).

Il résulte de ces attributions de correspondants et d'informateurs qui rentrent dans les fonctions des consuls de tous les pays, que le caractère de leur mission concorde avec la politique moderne dont ils servent les intérêts économiques. Or, il est une tendance actuelle de développer, sinon même d'exagérer le rôle des consuls comme informateurs commerciaux. Toutes les circulaires et instructions qui leur sont adressées par leurs gouvernements respectifs leur font l'expresse recommandation d'avoir à renseigner avec le plus grand empressement possible le commerce national sur la nature et l'importance des objets recherchés ou offerts par le pays de leur résidence, sur l'état sanitaire de ce dernier, sur les moyens et facilités de transport, sur la concurrence faite aux ressortissants et d'une ma-

(1) V. DE CLERQ et VALLAT, t. I, p. 162.

nière générale sur toutes les questions de cet ordre (1).

A ce point de vue, leur mission excessivement délicate et complexe domine celle des agents diplomatiques. « Après avoir été un ministre habile, que de choses il faut encore savoir pour être un bon consul », disait Talleyrand dans son éloge du comte Reinhardt.

Les consuls qui sont obligés, tout en remplissant leur mission dans l'intérêt de leur Etat, d'entretenir de bonnes relations avec les autorités locales doivent se souvenir des conseils que contenait l'Instruction générale aux consuls français du 8 août 1814 : « Les consuls doivent toujours parler le langage de la modération ; les discussions portées au-delà des justes bornes sont plus nuisibles qu'utiles au succès des affaires. Tant dans leurs rapports avec les autorités que dans leurs rapports privés, les consuls doivent toujours s'exprimer avec la plus grande circonspection ; ils éviteront dans leurs discours et dans leur conduite tout ce qui pourrait faire supposer des vues différentes des intentions pacifiques et bienveillantes de la France envers tous les autres Etats. »

Les attributions de police qui appartiennent aux consuls sont relativement peu importantes dans les pays d'Occident et de chrétienté. Il est communément admis que les consuls peuvent exercer, quant aux personnes, certaines mesures de police concernant l'application de la loi militaire aux résidents à l'étranger,

(1) En France notamment, V. D. 26 février 1876 (art. 124) et les circulaires du 15 mars 1883, 24 avril 1884, etc.

qu'il s'agisse de conscrits ou de déserteurs et d'insoumis.

D'après la loi militaire française, les consuls doivent dresser tous les ans, à l'aide des registres de l'état civil et de l'immatriculation, la liste exacte de tous les jeunes gens appelés sous les drapeaux et qui sont nés ou établis dans leur circonscription ; ils doivent également remettre à leurs ressortissants les ordres de mobilisation, de rappel, de route ou de convocation transmis par l'autorité militaire.

En ce qui concerne les déserteurs et les insoumis, s'il y a eu amnistie votée, les consuls reçoivent leur déclaration de repentir et leur remettent, avec l'expédition de cette déclaration, les secours de route pour rentrer en France dans les délais déterminés. Si au contraire il n'y a pas eu d'amnistie, ils rédigent un acte de soumission dont ils remettent copie certifiée au déserteur, avant de s'occuper à le rapatrier (1).

Les consuls ont enfin certaines attributions de police relativement à la navigation de la marine marchande et à l'usage du pavillon (2), à l'exécution des lois concernant la grande pêche (3).

Ces dernières attributions se réfèrent, nous le reconnaissons, à des questions plutôt de législation interne

(1) V. DE CLERQ et VALLAT, t. I, p. 536.

(2) O. 29 octobre 1833 ; décret 17 août 1852 ; circ. minist. mar. 28 janvier 1853 ; D. 28 mai 1858 ; V. LYON-CAEN et RENAULT, t. V, nos 56 et suiv.

(3) Circ. minist. mar 15 fév. 1845 ; Loi 22 juillet 1851 ; D. 20 août et 29 décembre 1851.

qu'internationale, aussi nous bornons-nous à une simple mention.

La formule négative que nous avons posée au début de ce paragraphe et par laquelle nous exprimons ce principe, que les consuls n'ont pour ainsi dire pas d'attribution politique, reçoit exception en certaines circonstances et par les moyens que nous allons indiquer.

En présence d'un danger manifeste, les consuls peuvent requérir l'assistance des vaisseaux de guerre, soit pour exercer une surveillance plus active à l'égard des bâtiments nationaux ou étrangers, soit pour recevoir à bord des personnes obligées de s'enfuir (1). Ce droit, il va sans dire, est tout à fait exceptionnel et, avant d'en user, les consuls doivent autant que possible réclamer auprès des autorités locales et prendre les instructions de leur ministre d'Etat (2). Ils ont encore la faculté de faire appel aux forces navales et de requérir en la forme écrite et motivée le commandant de prendre des mesures de guerre, pour toutes les questions d'une gravité telle qu'elles ne pourraient point être tranchées par voie diplomatique (3).

Enfin, si dans le but d'affirmer l'influence ou la protection de l'Etat, une démonstration leur paraissait nécessaire, les consuls — en supposant bien entendu que le but soit justifié par les événements de la politique extérieure — peuvent envoyer en mission les vais-

(1) Circul. 11 avril 1856. V. LEHR, op. cit., n° 874, p. 197.

(2) Circ. 16 mai 1849. LEHR, n° 875, p. 197.

(3) Ord. 7 nov. 1833, art. 16 et 17. V. DE CLERQ et VALLAT, t. II, p. 57.

seaux stationnés dans les ports de leur établissement ; seulement les officiers saisis par la réquisition du consul ont la faculté de lui présenter toutes les observations qu'ils jugent à propos et, de réclamer de lui, un ordre de réquisition réitératif. Mais alors le gouvernement, au cas de dépense effectuée sans nécessité, peut faire supporter au consul les frais occasionnés par le déplacement inutile des vaisseaux de guerre (1).

A l'exception des quelques rares cas que nous venons d'énumérer, les consuls des pays d'Occident et de chrétienté sont, à défaut de stipulations diplomatiques contraires, sans action dans l'ordre politique, et leurs fonctions dans l'intérêt de l'Etat sont beaucoup moins complexes et variées que celles qui intéressent les particuliers.

Dans les pays d'Orient et hors chrétienté, les droits et devoirs des consuls prennent une force plus grande. A côté des droits de juridiction reconnus aux consuls par les capitulations, les droits de police se traduisent sous des effets plus larges et les consuls qui doivent protéger tous les ressortissants immatriculés, tous les individus porteurs d'une patente de protection délivrée en due forme, peuvent également prononcer leur expulsion si leur présence est un objet de trouble ou de scandale. C'est là une mesure discrétionnaire qui apparaît comme l'exercice naturel de la souveraineté déléguée de l'Etat et, à l'égard des étrangers protégés, la contre-partie du droit de protection nécessité par

(1) V. circ. 5 juin 1849.

la faiblesse ou l'incurie des gouvernements d'Orient soumis au régime des capitulations.

L'indépendance du gouvernement étranger représenté par le consul à l'endroit du pouvoir local ferait, dans les pays d'Occident et de chrétienté, échec au principe supérieur de la souveraineté territoriale des États. C'est pour cette raison, qu'il est admis en règle générale, que le droit de juridiction et celui de police qui en dérive n'existent point, à défaut de textes au profit des consuls. Et encore, dans les circonstances tout exceptionnelles où il est autorisé, le droit de police exercé par le consul doit se concilier avec les droits des autorités locales et ne point dépasser les termes des traités ou des conventions qui l'ont admis, la fixité des usages établis ou le principe normal de la réciprocité internationale.

D'ailleurs, le mouvement commercial et industriel international, dont l'importance s'accroît tous les jours davantage, aboutit à ce résultat caractéristique, que les attributions des consuls tendent à se cantonner et à se spécialiser aux affaires du commerce, à l'assistance juridique et à la protection économique des nationaux.

§ 2. — ATTRIBUTIONS EXERCÉES DANS L'INTÉRÊT DES SUJETS DE L'ÉTAT QUI LES ENVOIE.

L'action consulaire envisagée au point de vue de la satisfaction des intérêts des particuliers se ramène à une double idée qui a l'avantage, nous semble-t-il, de grouper logiquement les différents aspects qu'elle peut

revêtir. Nous avons indiqué à la fin du paragraphe précédent ces idées qui sont : *Assistance juridique et protection économique*. Elles découlent de cette réalité de droit que l'individu est subordonné à l'Etat dont le pouvoir souverain, selon les institutions publiques modernes, est, par rapport à l'individu, un pouvoir de garantie qui lui assure une sphère complète d'existence.

Un gouvernement, cependant, ne peut jamais être obligé légalement d'exercer une action diplomatique ou de prendre en faveur de ses nationaux une mesure de protection ; c'est sans doute pour lui une obligation morale, mais il n'y a aucune sanction à cela et aucun recours ne peut être exercé par le ressortissant contre l'Etat, aucune action en indemnité ne peut être formée contre lui à raison des actes ou de l'inaction de ses consuls. Cette solution se dégage du principe incontestable que les décisions du consul sont des actes d'administration discrétionnaire.

Tous les devoirs des consuls envers leurs ressortissants doivent se ramener à celui de protection dans le sens indéfini.

Si donc l'on veut étudier les fonctions et obligations des consuls et que l'on procède par énumération, il apparaît qu'elles peuvent se grouper sous les rubriques systématiques : assistance juridique et protection économique. Effectivement, si l'on envisage leurs attributions d'ensemble, les consuls assurent d'abord l'exécution des traités de commerce, ils ont ensuite le droit de s'adresser aux autorités locales pour défendre les inté-

rêts de leurs nationaux, ils appuient leurs réclamations contre les mesures arbitraires, les dénis de justice dont ils peuvent être victimes, ils peuvent même, suivant certains auteurs (1), intervenir dans les procès intéressant leurs nationaux et intenter, au besoin, des actions en leur nom, s'ils le jugent convenable.

Nous allons, sous deux rubriques distinctes, grouper et étudier les attributions des consuls. Nous éviterons ainsi peut-être l'écueil de toutes les classifications qui s'expriment généralement avec des formules arbitraires et dépourvues souvent d'intérêt pratique.

Lorsque nous traiterons, tout à l'heure, de l'assistance juridique des individus, nous aurons à distinguer entre les consuls des pays de chrétienté et ceux des pays hors chrétienté.

Mais le régime des capitulations n'attribuant aucune fonction exceptionnelle aux consuls en ce qui touche la protection économique des particuliers, nos explications auront une portée générale et s'appliqueront tant aux consuls d'Occident qu'à ceux d'Orient et d'Extrême-Orient.

I. — DE L'ASSISTANCE JURIDIQUE DES PARTICULIERS

L'idée générale qui sert de titre à nos développements et qui les résume systématiquement est assez claire et compréhensible pour nous dispenser d'en fournir la justification. Nous pouvons nous permettre d'entrer dès aussitôt dans le corps du sujet et de déga-

(1) V. BLUNTSCHLI. — *Droit Int. codifié*, art. 256.

ger l'un après l'autre, en les étudiant, les différents éléments de cette formule « assistance juridique ».

A. — *De l'assistance juridique des particuliers en pays de chrétienté*

Il est une constatation qu'il importe de faire au seuil de cette étude. L'institution des consuls créée pour satisfaire aux besoins particuliers du commerce dans les pays du Levant et de Barbarie s'est propagée en Europe et dans les pays à civilisation chrétienne et dans cette expansion les consuls se sont vus dépouiller, à l'égard de leurs nationaux, de l'exercice de tout attribut de la souveraineté territoriale. Tandis que dans les pays d'Orient, l'étranger, demeuré distinct du national, est resté sous la protection exclusive du droit des gens, il a été partout ailleurs assimilé de plus en plus au national et admis à la protection du droit civil.

Parmi les nombreux rapports établis entre les consuls et leurs nationaux et qui rentrent dans la notion d'assistance juridique, en première ligne nous devons placer les actes de compétence juridictionnelle des consuls. Nous examinerons aussitôt après toutes les autres questions qui se réfèrent aux pouvoirs des consuls considérés sous l'angle de l'assistance juridique des particuliers.

a) *Compétence juridictionnelle des consuls :*

Dans l'état actuel de la communauté internationale, le droit de rendre la justice à tous les habitants du territoire sans qu'il y ait lieu de distinguer leur nationa-

lité est revendiqué comme un droit absolu par tous les Etats civilisés. Dès lors, en l'absence d'une convention expresse au tacite, aucun souverain n'abdique ce droit à l'égard des sujets étrangers établis sur son territoire ; les consuls des pays de chrétienté n'exercent donc, en principe, aucune juridiction contentieuse, civile ou criminelle sur leurs ressortissants et c'est à titre purement exceptionnel que des attributions juridictionnelles peuvent leur appartenir du chef de la coutume ou de conventions internationales expresses. Dans ce cas, les consuls agissent comme de véritables magistrats de l'ordre judiciaire et leurs décisions ne peuvent être soumises à aucune autre censure que celle émanée des tribunaux de rang plus élevé (1).

Les consuls jouissent alors de toutes les prérogatives accordées par les lois positives de leur pays aux magistrats de carrière et sont notamment protégés contre les outrages ou les diffamations, non point comme de simples fonctionnaires, mais comme des magistrats d'un ordre mixte à la fois judiciaire et administratif.

Les limites du pouvoir judiciaire, dont les agents consulaires peuvent être investis par les usages consacrés ou les conventions internationales, sont tellement restreintes lorsqu'elles existent que l'on peut établir, *en fait*, que les consuls, dans les pays de chrétienté, n'ont ni juridiction criminelle, ni juridiction civile en

(1) Cette règle se vérifie spécialement pour la France : Conseil d'Etat 19 décembre 1868. D. P. 69, 3, 57.

dehors des circonstances tout exceptionnelles que nous devons préciser.

A. *Juridiction criminelle.* — Aucune disposition spéciale n'existe à cet égard dans les traités. Les usages mentionnent simplement la réserve du droit de juridiction à l'encontre des marins nationaux et le privilège de juridiction consulaire dans les ports et rades des pays étrangers où il ne se trouve pas de bâtiments de l'Etat : il appartient aux consuls de maintenir ou d'assurer la répression des fautes de discipline commises par les individus embarqués, employés ou reçus à bord des navires marchands (1).

Le décret français du 24 mars 1852 est, à ce point de vue, tout à la fois un Code pénal et un Code d'instruction criminelle. Il a accordé aux consuls une compétence générale qui est réciproquement observée par la plupart des conventions consulaires liant la France avec les pays étrangers. Le tribunal maritime commercial que préside le consul ne peut connaître des fautes de discipline commises par les marins, qu'à la condition qu'elles n'aient point troublé l'ordre public à terre ou la tranquillité du port. Cette compétence, née de l'usage consacré par plusieurs traités, n'existe d'ailleurs qu'en raison des fautes de discipline et des faits, délits ou crimes préjudiciables aux seuls gens faisant partie de l'équipage. L'on voit, sans peine, que

(1) D. 24 mars 1852, art. 23. V. circul. min. mar. 27 mars 1852 et 4 août 1883.

la compétence des consuls en matière pénale est des plus restreintes.

B. *Juridiction civile.* — La compétence en matière civile n'est guère plus étendue. Les bases légales du principe de la juridiction consulaire de France se trouvent dans l'article 12, t. IX, l. 1^{re}, de l'ord. de 1681.

Cette ordonnance est encore exécutée de nos jours dans toutes ses dispositions non expressément abrogées. Cet article 12 est ainsi conçu : « Quant à la juridiction tant en matière civile que criminelle, les consuls se conformeront à l'usage et aux capitulations faites avec les souverains des lieux de leur établissement. »

Le mot capitulation est ici pris dans son sens le plus large et désigne toutes les stipulations conventionnelles existant entre la France et les Etats étrangers sans distinction.

Une instruction du 29 novembre 1833, s'inspirant des termes de l'O. de 1681, a tracé aux consuls des pays de chrétienté les règles générales de leur conduite en matière de juridiction et les limites de leur action régulière. Le principe est franchement posé dans l'instruction du Roi que « si le droit de juridiction est conféré aux consuls, c'est à condition que l'exercice en demeurera subordonné soit à l'usage, soit aux traités existant entre la France et les différentes puissances près desquelles les consuls sont établis ».

Si donc un acte législatif de droit public interne accorde aux consuls le pouvoir de juridiction, son exer-

cice ne peut être assuré et l'étendue de leur compétence positivement fixée que par des conventions diplomatiques (1).

Il est vrai de dire que les clauses de cette nature n'existent plus et depuis longtemps. L'édit de juin 1778, qui donnait aux consuls de France le droit de trancher les contestations entre Français, négociants, navigateurs et autres, et faisait défense aux ressortissants de saisir un autre juge que leur consul, n'a plus de portée et de force.

La jurisprudence n'offre point d'espèce où la question ait été nettement posée ; nous estimons qu'elle devrait nécessairement être solutionnée — le cas échéant — contre la compétence du consul et dans le sens de la nullité de la décision qu'il aurait rendue.

Mais s'il n'y a point pour les consuls de juridiction contentieuse, rien ne s'oppose à ce qu'ils interviennent entre leurs nationaux en qualité d'arbitres ou d'amiables compositeurs. D'ailleurs, l'instruction du 29 novembre 1833 leur trace ce devoir. S'ils parviennent à concilier les parties et à leur éviter un procès, les consuls doivent leur faire signer une transaction dans la forme qui peut le mieux en garantir la validité

(1) Quelques stipulations de ce genre : Traité franco-russe du 11 janv. 1787 assurant aux consuls respectifs le droit de prendre des décisions à l'occasion de différends surgis entre nationaux commerçants qui s'adresseraient à eux d'un commun accord ; celui du 14 nov. 1788 conclu entre la France et les Etats-Unis attribuant compétence juridictionnelle réciproque aux consuls des deux nations pour trancher les difficultés divisant les nationaux des deux pays.

d'après les lois territoriales. Si l'exécution de cette transaction doit être poursuivie en France, l'acte authentique qui la constate doit être rédigé en chancellerie (1).

En matière civile, les consuls doivent encore aux termes mêmes de l'instruction ministérielle de 1833, dans tous les cas non spécifiés par l'art. 1004 du C. Pr. Civ., à moins que les lois territoriales ne s'y opposent, se charger des arbitrages à eux déférés par les Français résidant à l'étranger ou y voyageant. Les nationaux trouvent là un moyen efficace de terminer les différends surgis entre eux, sans être obligés de recourir à la justice territoriale, en laquelle ils n'ont nécessairement pas la même légitime confiance qu'en celle d'un magistrat de leur pays.

Le principal avantage de cette juridiction est de fournir aux parties un titre exécutoire à la fois dans les deux pays. L'instruction du 29 novembre 1833, pour éviter que ces mêmes actes ne soient soumis ultérieurement à des débats devant l'autorité territoriale, recommande expressément aux consuls de faire renoncer les parties à tout appel ou recours devant les tribunaux du pays et de faire stipuler, en cas de délit, des clauses pénales propres à assurer l'effet du compromis.

La jurisprudence, toutefois, a délimité de la manière la plus stricte la portée de cette attribution ; elle dé-

(1) C. C. Fr., art. 2044. V. *Formulaire des Chancelleries*, t. I, p. 478.

cide que, même dans le cas où les consuls peuvent être constitués par leurs nationaux arbitres volontaires, leurs sentences n'ont point force exécutoire dans les pays étrangers à moins d'une expresse convention. (Cons. d'Etat, 19 décembre 1868. D. P. 69-3-57) (1).

L'exercice des attributions judiciaires des consuls se limite principalement à des arbitrages, et encore elles ne sont guère importantes.

Il y a bien quelques autres attributions des consuls qui rentrent dans le cadre de l'assistance juridique des particuliers. En matière commerciale, dans leurs rapports constants avec la marine marchande, ils accomplissent des actes de juridiction gracieuse ou même contentieuse. En chargeant les consuls tant de la réception des rapports de mer des capitaines que du droit d'autoriser les officiers de marine marchande à vendre des marchandises ou à emprunter en cours de voyage, en ordonnant encore que les avaries seront réglées en chancellerie, il est hors de doute que le Code de commerce a reconnu aux consuls, à cet égard, le caractère de juges commerciaux (2).

Enfin, les consuls peuvent être extraordinairement chargés, soit par un tribunal national, soit par les au-

(1) Le traité conclu le 9 mars 1861 entre la France et le Pérou porte dans son article 38 que « la décision arbitrale du consul, appuyée du consentement préalable donné par écrit par les parties, obtient devant l'autorité territoriale la valeur d'un acte obligatoire ayant force de jugement exécutoire à l'égard des dites parties intéressées. »

(2) DE CLERQ et VALLAT. — *Guide pratique des consulats*, t. I, p. 512, n° 525.

torités judiciaires ou administratives de leur pays d'exécuter une commission rogatoire ayant pour objet des mesures d'instruction. Ils doivent y procéder d'office et sans frais (1).

b). — *Autres fonctions des consuls qui rentrent dans la notion d'assistance juridique des particuliers.*

Les consuls des pays de chrétienté sont tenus de remplir certaines autres fonctions qui appartiennent également aux consuls des pays du Levant et d'Extrême-Orient.

Nous passerons très rapidement sur ces attributions fixées par des textes ou la coutume internationale et que l'on a admises sans difficultés.

Nous aurons ainsi à parler :

1° Des légalisations et des délivrances de passeports ou certificats ;

2° Des pouvoirs des consuls en tant qu'officiers ministériels et officiers de l'état civil ;

3° Du rôle des consuls en matière sanitaire ;

4° Des pouvoirs des consuls dans leurs relations avec la marine marchande.

1° *Légalisations, délivrance des passeports et certificats*

a) *Légalisations.* — L'idée est ancienne et remonte au moyen-âge, d'après laquelle tout acte passé à l'étranger ne peut faire foi de son contenu devant les juridictions nationales, que s'il a été légalisé par le consul et revêtu de son sceau.

(1) Instr., 29 nov. 1833.

La légalisation est loin d'être une pure formalité qui se complète par un enregistrement matériel. L'ordonnance du 27 octobre 1833 (art. 7) impose aux consuls l'obligation d'attester la sincérité de la signature du fonctionnaire duquel émane l'acte : ils sont tenus de certifier que ce fonctionnaire avait qualité et pouvoir pour rédiger l'acte, et ils doivent imposer au requérant, d'aller faire viser ou certifier la signature de cet acte par l'autorité locale compétente, chaque fois que cette signature leur paraîtra douteuse ou émanée d'un officier instrumentaire établi hors des limites de l'arrondissement consulaire (1).

Ces observations ne s'appliquent d'ailleurs qu'aux actes authentiques. Pour les actes sous seing privé, il est d'usage que les consuls ne refusent point d'en légaliser les signatures si elles ont été apposées en chancellerie, ou si elles sont reconnues par les parties elles-mêmes, ou si elles sont accompagnées d'attestations produites par les autorités locales ou par les agents diplomatiques ou consulaires des autres pays (2).

b) *Passeports*. — Les passeports sont les titres de voyage destinés à constater l'identité de ceux qui en sont munis.

Cette précaution, qui fut considérée pendant longtemps comme indispensable pour connaître le mouvement des étrangers, dans un but de police administrative, est devenue aujourd'hui, dans les pays de chré-

(1) V. PRADIER-FODÉRE, t. IV, n° 2075, p. 529.

(2) O. du 25 oct. 1833, art. 6 et 8.

tiété, moins rigoureuse ; des accords entre la plupart des Etats permettent, aux ressortissants de chacun d'eux, d'entrer et de circuler librement sans être muni de passeport

Dans tous les cas où la délivrance du passeport est requise, le rôle des consuls de France est double ; il consiste : 1° à viser ceux des Français qui arrivent dans l'arrondissement consulaire, et c'est à ce visa qu'est subordonnée la protection du consul ; 2° à délivrer des passeports à tous les individus qui se présentent à eux et dont ils se sont au préalable assurés de l'identité et de la qualité (1). Le pouvoir des consuls, en cette matière, est discrétionnaire (2).

Il va de soi que les consuls ne sont jamais compétents pour accorder des passeports aux étrangers à destination de la France, étant donné le respect nécessaire et réciproque de la souveraineté des Etats.

c) *Certificats*. — Les consuls ont qualité pour délivrer des certificats de vie, des certificats de bonne conduite et mœurs, etc... Ils sont également chargés de délivrer aux capitaines de navires des certificats d'origine destinés à constater la véritable provenance des marchandises par eux importées. Il est d'ailleurs à remarquer que ce genre de certificat est devenu assez

(1) Ord. du 25 oct. 1833, art. 1 et 2.

(2) En certains cas les consuls doivent se refuser à délivrer des passeports, si par exemple un individu qui aurait commis une infraction punissable, voulait se soustraire à l'action de la justice répressive du pays. (V. DE CLERQ et VALLAT, t. I, pp. 492 et suivantes).

rare aujourd'hui. Les consuls délivrent encore des certificats d'expédition de marchandises et des certificats de décharge des acquits à caution au débarquement des marchandises importées par fortune de mer (1).

Ces dispositions sont suffisamment nettes pour nous dispenser d'autre développement ; elles justifient cette seule remarque que les deux intérêts individuel et collectif des particuliers et de la communauté nationale reçoivent satisfaction dans la même cause. Il ne nous paraît donc point possible de nier ou de révoquer en doute l'élément d'assistance juridique, qui se trouve au fond de ces attributions consulaires. Nous allons le retrouver encore, plus précisé et caractérisé, en étudiant les pouvoirs qui compètent aux consuls comme officiers ministériels et officiers de l'état civil.

*2° Pouvoirs des consuls en tant qu'officiers ministériels
et officiers de l'état civil*

La plupart de ces attributions n'offrent aucune difficulté d'interprétation et d'analyse ; leur caractère est purement réglementaire et elles n'ont point quant à leur portée d'intérêt international bien saillant.

Officiers ministériels et Officiers de l'état civil, les consuls le sont de par une haute et respectable tradition (2).

(1) V. DE CLERQ et VALLAT, t. I, p. 511. — Circ. 30 janv. 1836.

(2) Dès le moyen âge, en dehors du jugement des causes civiles et des affaires criminelles, les consuls possédaient, dit Salles (p. 81) toutes les autres attributions des magistrats ordinaires jointes à celles des fonctionnaires qui sont maintenant désignés sous le nom d'officiers ministériels. Un statut de

a) En ce qui touche la rédaction des actes et contrats passés en pays étranger par les nationaux, il convient de faire remarquer que ces fonctions sont remplies par le chancelier du consulat (1).

Les consuls reçoivent dans la forme notariale le testament de leurs compatriotes ; le principe est indiscutable en droit international bien qu'il ait été souvent la source de conflits entre les consuls et les autorités locales à propos des intérêts fiscaux engagés.

b) Le Code civil français, modifié par la loi du 8 juin 1893 en ses articles 48, 59, 60, 86 et 87 attribue certaines compétences aux consuls pour inscrire, à réquisition, les actes de l'état civil de leurs nationaux, transcrire sur leurs registres ceux qui auraient déjà été dressés par les autorités de leur résidence et recevoir l'expédition des actes de naissance ou de décès dressés en mer par les soins de l'officier de marine, commissaire, capitaine ou patron, et en conformité de la loi du 8 juin 1893. Ils constatent également, s'il y a lieu, les irrégularités des actes de l'état civil dressés à bord des navires et rédigent des procès-verbaux, qu'ils sont tenus de faire parvenir avec les expéditions des actes dressés en cours de voyage en mer, au ministère de la marine.

1316, cité par le même excellent auteur, accordait aux consuls les pouvoirs suivants : élections d'arbitres, testaments, transactions, actes de Société, procurations, actes d'échange, de prêt, de vente, de location, d'émancipation, de donation entre vifs, de constitution de dot, etc.

(1) V. Edit de juin 1778, art. 8, et Instr. du 30 nov. 1833. — D. 1^{er} déc. 1860 ; cir. min. 10 janv. 1870.

L'intervention des consuls à l'occasion du mariage de leurs nationaux a fait, en France, l'objet d'une loi du 29 novembre 1901. Le principe a été posé et restrictivement, que la juridiction des consuls n'est admise que dans les cas où elle est absolument nécessaire, son application est réservée seulement dans les pays où l'état civil n'existe pas, y manque de garanties désirables ou bien s'y trouve basé sur des prescriptions religieuses. Cette loi n'a par conséquent d'effet que dans les pays hors chrétienté ; dans ceux d'Occident se trouve maintenu le régime antérieur. La plupart des Etats admettent — la règle *locus regit actum* n'étant pas inéluctable — que les consuls peuvent célébrer le mariage entre leurs nationaux dans l'étendue de leur arrondissement, pourvu que soit respectée la forme voulue par la loi du pays de résidence (1). Mais la compétence des consuls est limitée aux seuls actes de mariage concernant leurs nationaux.

Nous ne pouvons, étant donné le caractère général et comparatif de notre travail, rentrer plus avant dans le détail et examiner plus spécialement les controverses doctrinales et jurisprudentielles sur le point de savoir si les consuls peuvent célébrer le mariage de deux personnes dont l'une seule appartiendrait à sa nationalité. Il semble aujourd'hui à peu près admis que la compétence des agents consulaires se limite aux seuls mariages nationaux. Tel est le système français et le système

(1) Voir rapport de M. Renault au nom de la première commission dans les actes de la Conférence de la Haye. (*D. I. P.*, 12-27 septembre 1893, 1^{re} partie, p. 48.)

belge ; certains pays, l'Allemagne, l'Angleterre, l'Italie admettent la compétence de leur consul même si la femme seule est leur ressortissante.

Il nous semble que la notion d'assistance juridique aurait dû en une matière aussi importante être étendue jusqu'aux limites fixées par la loi de ces dernières nations. L'on aurait ainsi évité l'inconvénient qui peut se produire par exemple si un national veut épouser une étrangère dans un pays où le mariage ne peut être célébré que devant le ministre d'un culte qui ne serait point le sien.

Le système élargi que nous proposons n'aurait rien de contraire aux usages et de contradictoire avec les principes : il permettrait cependant à l'idée d'assistance juridique, qui domine la partie la plus intéressante des attributions des consuls, de s'affirmer plus avantageuse et plus imposante.

3° Rôle des consuls en matière sanitaire.

Dans les pays d'Occident, les consuls sont tenus de délivrer des patentes de santé aux navires nationaux à destination de la Métropole et de viser la patente remise par les autorités locales aux navires étrangers, qui vont lever l'ancre à destination d'un port du pays par eux représenté. Ils visent également la patente délivrée au port de départ au navire qui fait escale.

Ils sont tenus, en cas d'épidémie, avant de délivrer la patente de santé, de vérifier l'état sanitaire de l'équipage et des passagers, de s'assurer si les prescriptions d'hygiène sont observées à bord des navires en partance.

Les pouvoirs des consuls, en cette matière, rentrent également dans le rôle d'assistance juridique, ils servent en effet l'intérêt privé des commerçants et des navigateurs, tout en sauvegardant celui de la puissance publique de leur Etat au nom de qui ils exercent leurs fonctions.

4^e Pouvoirs des consuls dans leurs relations avec la marine marchande.

L'autorité des consuls établis dans les pays de chrétienté se fait surtout sentir dans leurs relations avec la marine marchande.

Nous venons de voir le rôle des consuls, au point de vue sanitaire, dans l'intérêt du commerce maritime, Les consuls sont encore chargés de veiller sur les intérêts des navigateurs de leur nation, de les aider, de les secourir, et de s'assurer qu'ils remplissent avec fidélité et intelligence les fonctions qu'on leur a confiées ; les consuls représentent à l'étranger « l'administration métropolitaine de la marine » et leurs attributions sont comparables en tous points à celles des administrateurs de la marine, dans les pays où cette institution est en vigueur.

Le rôle des consuls, examiné sous le rapport de l'assistance juridique, apparaît très clairement et d'une façon décisive lorsqu'il s'agit pour eux d'intervenir à propos de la nationalisation de bâtiments construits à l'étranger (1), ou de la vente faite à l'étranger de na-

(1) V. loi française du 23 mai 1866. — Circ. min. mar. 18 oct. 1871.

vires construits dans le pays qu'ils représentent (1, ou bien encore de recevoir la déclaration d'innavigabilité ou la prononcer d'office sur la requête des capitaines, après expertise, pour la sûreté des équipages et l'avantage des armateurs ou des chargeurs (2).

B. — *De l'assistance juridique des particuliers dans les pays hors chrétienté.*

Nous allons retrouver ici, mais portées à un degré beaucoup plus important, toutes les attributions que nous avons reconnu appartenir aux consuls dans les pays d'Occident.

Les principes et les raisons, qui ont fait attribuer à ces derniers des pouvoirs complexes et multiples, apparaissent beaucoup plus impérieux et conséquents, maintenant que nous devons étudier la situation faite aux consuls des pays hors chrétienté dans l'intérêt de leurs nationaux.

L'assistance juridique que les consuls doivent à leurs ressortissants, dans les pays du Levant et d'Extrême-Orient, est aussi ancienne que l'institution des consuls. L'on sait qu'elle reçut au quinzième siècle une extension considérable en Orient. C'est vers cette époque que commencèrent à se préciser diplomatiquement les droits que les sultans accordaient aux Etats chrétiens, et notamment celui de faire juger par leurs

(1) Ord. fr. 29 oct. 1833, art. 32. — Circ. min. mar. 10 janvier 1862 et 27 avril 1866. — Allemagne, Loi 25 oct. 1867, art. 16. — Autriche, L. 7 mai 1879, art. 15. — Espagne, C. Co., art. 578. — Italie, C. mar. march. 1877, art. 476, etc...

(2) Ord. 1833, art. 32 et 69. — Circ. min. mar., 23 juillet 1838.

consuls les nationaux établis en pays musulman. Ce régime primitivement d'exception, qui porte le nom de capitulations, est devenu par la suite la règle dans les pays ottomans.

Le régime des capitulations est la conséquence aujourd'hui de la décadence de la Porte. Il cadre parfaitement avec la nécessité de maintenir les garanties concédées gracieusement autrefois, mais qui sont devenues indispensables, en présence de la faiblesse du pouvoir central vis-à-vis de l'administration et de la justice, en raison de la différence des mœurs, des institutions, des coutumes et surtout de la religion qui sépare l'Islam de la chrétienté. Tout d'abord concession du despotisme oriental, les capitulations, confirmées par une longue série de traités (1) avec les diverses puissances de l'Europe, peuvent être considérées comme des conventions spéciales, revêtant le caractère de contrats bilatéraux, intervenus entre la Porte et les pays de chrétienté, et qui assurent aux ressortissants des Etats chrétiens le privilège de vivre sous la protection de leurs propres lois et sous la juridiction de leurs magistrats et à l'Etat Ottoman l'avantage de participer au droit public européen, sans faire échec ou violence à sa loi religieuse.

Dans les pays soumis au régime des capitulations, les sujets des Etats chrétiens forment comme une sorte de colonie ayant ses droits et ses privilèges. L'étranger y conserve toujours sa nationalité, ses droits civils et politiques tout comme s'il n'avait point cessé de conser-

(1) Voir à la fin l'énumération des traités.

ver sa résidence et son domicile d'origine. Bien plus, lorsqu'aucun indigène ne se trouve intéressé dans le débat, ses lois nationales lui sont exclusivement appliquées, non seulement au point de vue du statut personnel, mais encore relativement à tous les actes de la vie civile, pénale et administrative.

C'est la fonction la plus caractéristique et la plus remarquable des consuls dans les pays d'Orient d'avoir à juger leurs nationaux. Le système est dérogoire au droit local de la souveraineté, mais il s'explique et se justifie par toutes les raisons qui expliquent et justifient le régime des capitulations.

Les attributions juridictionnelles des consuls dans les pays hors chrétienté vont retenir nos explications. La matière est très vaste, et nous dépasserions les limites raisonnables de notre travail si nous voulions en indiquer le détail. Nous allons donc nous borner à poser les principes généraux.

Nous ferons suivre cette étude de l'examen rapide des autres attributions spéciales aux consuls d'Orient, et notamment de leurs attributions relativement à l'état-civil, qui ont été fixées en France par l'important décret du 29 décembre 1901.

a. — *Compétence juridictionnelle des consuls des pays hors chrétienté.*

De tous les nombreux privilèges, qu'assure aux étrangers résidant au Levant et en Barbarie le régime des Capitulations, le plus précieux, sans contredit, est celui de n'être justiciable des tribunaux musulmans, ni

pour les crimes et délits qu'ils peuvent commettre, ni pour les contestations dans lesquelles aucun indigène ne se trouve partie intéressée et de n'être soumis, dans les deux cas, qu'à la loi et aux tribunaux de leur pays. C'est aux consuls que les capitulations ont concédé le pouvoir de juger les affaires civiles et de simple police et d'exercer les poursuites en matière criminelle.

A. — *De la juridiction en matière civile et commerciale.*

1^o CONTESTATIONS ENTRE NATIONAUX.

En matière civile ou commerciale, les consuls connaissent en première instance toutes les contestations, de quelque nature qu'elles soient, qui s'élèvent entre nationaux, négociants, navigateurs ou autres simplement résidants ou même de passage, dans l'étendue de leur arrondissement.

Dans les causes entre nationaux, habitant deux arrondissements consulaires distincts, dans le même pays — de même qu'entre étrangers de nationalité différente — c'est le consul du défendeur qui est compétent en vertu de la règle : « actor sequitur forum rei ».

L'organisation du tribunal consulaire est, de règle générale, la suivante :

Les consuls, en principe, ne jugent point seuls ils sont assistés de deux notables choisis tous les ans sur une liste de nationaux que leurs lumières et leur honorabilité rendent dignes de participer aux jugements. Le chancelier du consulat remplit les fonctions de greffier et d'huissier. La compétence du tribunal consulaire n'existe qu'en matière personnelle et mobilière ;

en matière réelle, la souveraineté locale reprend ses droits.

La loi du 16 juin 1867 de l'Empire Ottoman a autorisé les étrangers à devenir propriétaires en Turquie mais elle dispose que les étrangers seront directement justiciables des tribunaux civils ottomans pour toutes les questions qui touchent à la propriété foncière et à la propriété bâtie. De nombreux protocoles, d'ailleurs signés, avec la plupart des États, ont stipulé la soumission à ces tribunaux de leurs nationaux propriétaires en Turquie (1).

Les législations de chaque pays font dépendre la compétence des juges consulaires soit de la nature et de l'importance des litiges, soit du domicile des parties en cause. Au point de vue français, l'édit de juin 1778 confère encore aux consuls les attributions reconnues en France aux tribunaux civils et de commerce. Il suffit de justifier du domicile et de l'immatriculation (2). Les

(1) Protocole franco-turc du 9 juin 1868.

(2) L'assistance juridique et la protection économique ne sont accordées par les consuls qu'aux seuls sujets nationaux qui ont fourni la preuve de leur qualité. Elle résulte le plus souvent de l'immatriculation, formalité administrative qui a encore pour but de rendre plus efficace la surveillance du consul sur les nationaux. L'immatriculation des Français, devenue facultative depuis l'ordonnance de 1833, confère au national deux privilèges, celui de pouvoir être accueilli comme témoin dans les actes juridiques passés en chancellerie, et celui de pouvoir devenir propriétaire unique d'un bâtiment portant pavillon national.

L'immatriculation se fait par une inscription sur un registre spécial, ouvert, coté, paraphé et clos par les consuls et dont la tenue est obligatoire à tous les consulats. Aucun droit n'est

tribunaux consulaires suivent la procédure ordinaire et statuent en premier ou en dernier ressort. Les voies de recours sont celles usitées dans les différents pays.

En ce qui concerne la France, l'appel des décisions rendues par les consuls est soumis à la cour d'Aix pour les Echelles et pour la Perse (Edit de 1778 et loi du 18 mai 1858) ; pour Mascaté à la cour de la Réunion ; pour le Siam et la Chine à celle de Saïgon (loi du 28 avril 1869).

Certains Etats, comme l'Angleterre et la Hollande ont établi, dans les pays soumis aux Capitulations, un tribunal supérieur, qui jugé en appel les décisions rendues en première instance par leurs consuls. Il siège à Constantinople.

Pour les autres Etats chrétiens, l'appel est tantôt porté devant une cour de la Métropole (Allemagne : tribunal supérieur d'Empire, — Italie : cours d'Ancône et de Gênes), tantôt devant un agent diplomatique (Etats-Unis pour la Turquie). A signaler enfin l'appel des consuls anglais de Chine et Corée qui est porté devant la cour de Chang-Haï.

2° CONTESTATIONS ENTRE NATIONAUX ET INDIGÈNES.

Le gouvernement s'est réservé, par les Capitulations, en cette matière, le droit de juridiction. Certains auteurs se basant sur une pratique qui tendait à s'établir ont pensé que les consuls pouvaient être compétents

perçu pour l'inscription sur le registre matricule, mais les certificats d'immatriculation donnent lieu à la perception d'une taxe.

dans le cas où leur national était défendeur au procès à lui intenté par un indigène, en vertu de la règle « Actor sequitur forum rei ».

La plupart des puissances, pour obvier à cet usage, qui était la source de réclamations et de différends diplomatiques, ont créé, d'accord avec la Porte, des tribunaux mixtes qui fonctionnent à Constantinople, Smyrne, Beyrouth et qui se composent de deux nationaux choisis par les consuls, d'un drogman du consulat et de deux juges indigènes, présidés par un magistrat du pays.

Mais en dehors de l'Empire Ottoman, le principe « Actor sequitur forum rei » paraît devenir prépondérant. Le consul a donc compétence pour trancher le différend surgi entre l'indigène et le national lorsque ce dernier est défendeur. Si l'on plaide devant le tribunal du lieu, le consul peut assister l'étranger demandeur. En Chine, au Siam, en Corée, le consul et le magistrat indigène essaient de concilier les parties et statuent de concert suivant l'équité (traités du 15 août 1856 et du 27 juin 1868). Enfin il a été créé un tribunal mixte à Chang-Haï qui juge les litiges entre Chinois et étrangers. Ce tribunal comprend un magistrat chinois et le consul national du plaideur étranger (Acte du 20 avril 1869) (1).

B. — *De la juridiction en matière pénale*

La juridiction des consuls est très étendue en ma-

(1) V. BONFILS-FAUCHILLE. — *Manuel de D. I. P.*, § 791, p. 439.

tière criminelle ; elle est complète et entière à l'égard des nationaux.

Les consuls ont, en principe, dans les pays du Levant, le droit de poursuivre la répression des crimes et des délits commis sur le territoire ottoman par les nationaux, au préjudice de nationaux ou d'étrangers ; ils ont le droit de faire des règlements de police obligatoires pour les ressortissants ; ils peuvent enfin faire arrêter et renvoyer dans leur pays d'origine leurs nationaux qui par leur mauvaise conduite ou leurs intrigues pourraient nuire au bien général.

L'Empire Ottoman n'a pas vu sans défaveur la compétence des consuls en matière pénale s'étendre aux infractions commises à l'encontre de ses sujets. Le gouvernement du sultan a essayé de lutter, en organisant — comme en matière civile et commerciale — des tribunaux mixtes dans les principales villes (1). Mais ces tribunaux ne sont saisis que dans les cas relativement rares où le consul ne revendique pas la connaissance de l'affaire. L'immunité de juridiction s'exerce à l'occasion des actes commis sur terre ou sur les bâtiments de commerce dans les ports, rades, mouillages du ressort de l'arrondissement consulaire (2). Dans tous les pays, à peu près, où existe le régime capitulaire, en dehors de l'Empire Ottoman, il est de principe que l'immunité pénale vis-à-vis des juridictions locales appartient aux

(1) Firman de février 1854 sur l'organisation de la police turque.

(2) En France, loi du 28 mai 1836. Circ. min. mar. du 15 juillet 1836.

étrangers, quelle que soit la personne qui ait eu à souffrir du méfait commis. Il en est notamment ainsi au Maroc, en Perse, dans l'Imanat de Mascate, au Siam, en Chine (2).

En Egypte, depuis la réforme judiciaire du 15 février 1876, l'immunité de juridiction des ressortissants étrangers s'est trouvée de beaucoup restreinte par la compétence pénale qui a été attribuée aux tribunaux mixtes.

Il convient de déterminer maintenant comment fonctionne la juridiction consulaire en matière répressive. Nous nous inspirerons, comme nous n'avons cessé de le faire dans le courant de notre travail, du point de vue français.

L'édit royal de juin 1778, qui réglementait la juridiction consulaire dans les Echelles du Levant et de Barbarie, a vu ses articles 39 à 81 — ceux qui avaient trait à la juridiction pénale — abrogés par la loi du 28 mai 1836 sur la poursuite et le jugement des contraventions, délits et crimes commis par les Français dans les Echelles du Levant et de Barbarie.

Selon les termes de cette loi, le consul siège seul comme juge de simple police.

En matière correctionnelle, il est assisté de deux assesseurs pris parmi les notables de la nation française.

(1) Perse (traité russo-persan du 22 fév. 1828 ; traité franco-persan du 12 juillet 1855). — Siam (traité franco-siamois du 15 août 1856). — Chine (traité sino-français de Wampoa du 24 octobre 1844, et de Tien-Tsin, du 27 juillet 1858). — Au Maroc, le traité du 27 mai 1757 passé avec la France n'a jamais été bien observé.

Les délits dont il prononce la répression sont jugés en appel devant la chambre correctionnelle de la cour d'Aix.

Si un crime a été commis, le consul n'est chargé que de l'instruction. L'information terminée, le tribunal consulaire rend une ordonnance et renvoie devant la Chambre des mises en accusation d'Aix, qui à son tour défère l'inculpé ou l'accusé à la juridiction compétente.

La plupart des Etats ont revendiqué et obtenu, comme la France, le principe de l'immunité de juridiction pénale pour leurs nationaux et proclamé la compétence consulaire, soit en vertu des Capitulations, soit par respect et application de la clause de la nation la plus favorisée. Ils ont d'ailleurs suivi, du moins en ses grandes lignes, l'organisation française, ils ont seulement étendu ou restreint les pouvoirs du consul selon la nature et la gravité des infractions relevées à l'encontre de leurs ressortissants.

La procédure à suivre est en principe celle de la nationalité de la juridiction saisie, bien que la jurisprudence française, se basant, à tort selon nous, sur la fiction d'exterritorialité, donne la préférence exclusive à la loi française (1).

La loi nationale de la juridiction saisie s'impose d'évidence, car elle ne saurait en appliquer une autre.

D'ailleurs, il serait impossible de tenir compte en matière pénale des usages locaux et de la loi du pays, étant donné la différence absolue, la contradiction fla-

(1) Cour d'appel d'Aix, 17 nov. 1883. *J. de D. Int. privé*, 1884, p. 287.

grante que l'on relève entre le système répressif des nations d'Occident et celui des pays orientaux.

Il est certain que les difficultés internationales qui peuvent naître de cet état de choses pourraient être évitées par une réglementation générale. Mais ce n'est là qu'un vœu qui pour réussir devrait vaincre bien des susceptibilités et avoir raison de bien des méfiances !

b. — *Autres fonctions des consuls des pays hors chrétienté et qui rentrent dans la notion d'assistance juridique des particuliers.*

Les attributions des consuls, ainsi que nous avons pris soin de le faire remarquer sont les mêmes dans les pays hors chrétienté que dans les pays de chrétienté. Exception faite de la compétence juridictionnelle, qui n'existe à proprement parler pleine et entière que dans les pays du Levant, de Barbarie et d'Extrême-Orient, les autres pouvoirs conférés aux consuls dans ces pays apparaissent pour leurs ressortissants comme plus précieux encore.

Nous ne reviendrons pas sur ce que nous avons déjà dit et nous nous bornerons, pour compléter cette étude, à indiquer quelles sont les attributions déléguées aux consuls des pays hors chrétienté relativement à l'état civil de leurs nationaux : nous sommes ainsi tout naturellement conduit à parler du décret français du 29 décembre 1901, dont des dispositions analogues se retrouvent d'ailleurs dans nombre de législations européennes.

La compétence des consuls français en matière d'ac-

tes de l'état civil ou d'actes qui intéressent la vie civile des personnes est très ancienne. L'ordonnance de 1681 et les lois et règlements postérieurs avaient déjà précisé les attributions des consuls de France à l'étranger. Le Code Civil a clairement indiqué leurs pouvoirs et donné toutes les garanties désirables pour que les actes dressés par les consuls aient la même force probante que ceux reçus en France par les officiers ordinaires de l'état civil.

La plupart des Etats admettent, comme valable, le mariage contracté par leurs nationaux suivant les formes prescrites par la loi du pays de résidence, et même certains vont jusqu'à défendre à leurs consuls — dans les pays de chrétienté — de consentir à célébrer le mariage de leurs ressortissants (Etats-Unis, Suisse, Autriche) (1). C'est là une limitation volontaire de leur souveraineté consentie par les Etats et une concession à la courtoisie ou aux nécessités internationales. Mais lorsque les formes admises par la *lex fori* sont incommodes ou dangereuses, ou qu'il n'y en a pas du tout, les nationaux qui veulent contracter mariage à l'étranger sont obligés de recourir à une autorité autre qu'à celle locale.

Une loi du 29 novembre 1901 n'admet l'intervention des agents consulaires que dans les cas où elle est absolument nécessaire. Son application exclusive n'est réservée qu'aux seuls pays où il n'y a pas d'autre alternative pour les ressortissants que le célibat forcé ou la vie

(1) V. DELPECH. — *Revue Générale de D. Int. public*, t. VIII (1901), pp. 763-774.

irrégulière parce que l'état civil n'y existe pas, y manque de garanties, ou se trouve basé sur des mœurs contraires et des prescriptions religieuses. Le décret du 29 décembre 1901, rendu en exécution de la loi du 29 novembre de la même année, expliqué par une circulaire du 10 décembre, fait figurer seulement, au nombre des pays dans lesquels peuvent être dorénavant célébrés des mariages devant les consuls, la Turquie, l'Égypte, la Perse, le Maroc, l'Imanat de Mascate, le Siam, la Chine et la Corée.

2° DE LA PROTECTION ÉCONOMIQUE DES PARTICULIERS.

Les nombreuses attributions, qui compètent aux consuls envoyés dans les pays d'Occident ou dans les pays hors chrétienté et qui rentrent dans la notion générale de protection économique, peuvent être encore sérieées et ramenées aux deux idées suivantes : sûreté des personnes et conservation des biens.

A chacune de ces idées nous allons consacrer un développement distinct.

A. — SURETÉ DES PERSONNES

Envisagée sous cet aspect de la sûreté des personnes, les attributions des consuls sont les suivantes :

1° Rôle effectif en matière d'émigration et de rapatriement ;

2° Les consuls sont chargés de distribuer des secours aux naufragés ;

3° Ils sont chargés de la surveillance des relations

entre les capitaines de navire et les équipages marchands.

a. — *Rôles des consuls en matière d'émigration et rapatriement des nationaux.*

a. — *Emigration*

Les consuls français sont chargés par la loi du 18 juillet 1860 (1) de constater à bord des navires de leur nation qui transportent des émigrants, soit qu'ils partent d'un port de leur arrondissement, soit qu'ils y fassent simplement relâche, les délits et contraventions en matière d'émigration, engagements et conditions de traversée. Cette loi, qui donne délégation aux consuls d'attributions qui ressortissent de la compétence spéciale du ministre du commerce, a principalement pour but de protéger les nationaux émigrants contre les agences qui les exploitent, la protection du gouvernement s'étendant difficilement au-delà du port d'embarquement.

b. — *Rapatriement.*

Les consuls ont le pouvoir d'accorder ou d'ordonner le rapatriement, sous des conditions de transit préfixées, soit des marins abandonnés sans ressources, soit d'indigents ou d'individus appartenant à certaines catégories déterminées. Le rapatriement a lieu en France aux frais de l'un des trois départements ministériels de la

(1) Cette loi a été complétée par les deux décrets des 9 et 15 mars 1861.

marine, de l'intérieur ou de la guerre, suivant le cas (1).

b. — *Distribution de secours aux nationaux naufragés.*

Ce pouvoir est accordé aux consuls par les art. 60 et 63 de l'ordonnance de 1833.

En telle occurrence comme en cas de rapatriement, les consuls ne doivent pas perdre de vue que ces faveurs ont un caractère exceptionnel, et les instructions qu'ils reçoivent leur recommandent de n'user de ce pouvoir discrétionnaire qu'avec prudence et circonspection, pour ne point compromettre les intérêts du trésor public.

c. — *Surveillance des rapports entre capitaines et équipages marchands.*

C'est là une mission, qui apparaît comme le corollaire du pouvoir de police, qui appartient aux consuls, sur les navires de commerce de leur nation.

Ils doivent surveiller les rapports entre capitaines et gens d'équipage et les concilier dans les contestations qui peuvent se produire. Cette surveillance peut se référer à l'engagement des gens de mer en cours de route, ou bien aux formalités du débarquement au port d'escale ou d'arrivée, ou encore au congédiement des individus portés au rôle d'équipage. Cette surveillance est représentative d'une sorte de tutelle qui porte plutôt sur le patrimoine que sur la personne.

(1) V. Circ. 12 sept. 1844 et 6 fév. 1862. — DE CLERCQ et VALLAT, t. I, p. 264.

Les consuls ont encore à remplir certaines fonctions traditionnelles au sujet des salaires des matelots et gens de mer. C'est ainsi qu'ils sont tenus d'approuver ou d'apprécier la régularité des avances et le paiement des acomptes consentis, sur le salaire acquis, par les capitaines à leurs marins en cours de route (1).

B. — CONSERVATION DES BIENS

Parmi les attributions des consuls qui se réfèrent à cet ordre d'idées, conservation des biens, certaines n'offrent aucune difficulté et nous nous bornerons pour elles à une simple énumération ; d'autres, au contraire, à raison de leur importance intrinsèque ou des difficultés internationales qu'elles ont pu soulever, appelleront quelques observations détaillées.

a. — *Sauvetage des navires échoués.*

Dès que les consuls sont informés d'un sinistre maritime, ils doivent se transporter sur les lieux et se hâter de prendre ou de provoquer des mesures utiles et convenables pour porter secours aux naufragés et assurer le sauvetage. Le capitaine du bâtiment naufragé ou échoué est tenu de leur adresser immédiatement un rapport circonstancié.

Cette mission des consuls, qui est comparable à celle d'un administrateur de la marine, s'explique par cette considération : qu'un Etat doit à ses navigateurs nau-

(1) V. FOURNIER et NEVEU. — *Traité d'Administration de la marine*, t. III, p. 164.

fragés secours et assistance et c'est là une des raisons d'être des pouvoirs publics ; les consuls, qui sont les représentants de l'Etat, interviennent par un acte de gestion accompli au profit des propriétaires et armateurs absents.

Si l'intervention des consuls porte sur des biens vacants et sans maîtres, ce qui peut arriver au cas de bris de vaisseau ou de recueil d'épaves maritimes, les consuls agissent comme les gérants d'affaires de la Caisse nationale des Invalides de la Marine qui est la propriétaire éventuelle des objets naufragés.

Le rôle des consuls en pareille matière varie suivant les conventions internationales ; dans les pays hors chrétienté et dans quelques rares pays d'Occident, les consuls procèdent seuls aux sauvetages ; dans d'autres, ils agissent ensemble et de concert avec les autorités locales, et leurs droits respectifs sont assurés par des traités internationaux ; dans d'autres enfin, en Angleterre et au Danemark, les consuls sont dépouillés de toute initiative au profit des administrations territoriales, ils n'ont qu'à surveiller et protéger les intérêts de leurs nationaux en se conformant aux conventions internationales et aux instructions de leur gouvernement (1).

Lorsque les consuls sont autorisés à diriger le sauvetage, leur devoir est de recueillir les objets sauvés en

(1) DE CLERCQ et VALLAT, t. II, p. 245. — Voir notamment la convention franco-anglaise du 16 juin 1879 ; la convention franco-portugaise du 9 mars 1863. Toutes les conventions, d'ailleurs, sont établies d'après le principe de la réciprocité.

quelques mains qu'ils se trouvent et avant l'immixtion des autorités locales. Ils doivent s'assurer des papiers du bord et procéder à l'interrogatoire de toutes les personnes rescapées, afin de réunir tous les renseignements utiles sur les causes et les circonstances du sinistre.

Au cours de l'opération, si elle est confiée à un agent spécial, il est du devoir du consul de veiller à la régularité du sauvetage, de réprimer les vols et les actes coupables de nature à compromettre davantage la position du navire.

Le sauvetage opéré, les consuls doivent remettre aux réclamants les objets dont ils justifient être les propriétaires, pourvu qu'ils acquittent un droit proportionnel aux frais généraux exposés. Tous les autres objets susceptibles de conservation et qui n'auront pas été réclamés sont, par les soins du consul, mis en dépôt, et au bout d'une année vendus aux enchères pour le prix en être versé à la Caisse des Invalides de la Marine (1).

Le consul fait également vendre aux enchères, mais immédiatement, les débris, agrès, apparaux ; le prix en est employé à couvrir les frais du sauvetage et les dépenses occasionnées par les secours fournis aux naufragés et par leur rapatriement.

Sur toutes les contestations qui peuvent naître à l'occasion de ces attributions des consuls, l'autorité judiciaire est la seule à statuer, car il ne faut pas perdre de vue que seulement des intérêts privés sont en jeu, que

(1) Ordonnance du 29 octobre 1833. — LEHR, op. cit. n° 576, p. 533.

le consul est avant tout le représentant des intérêts privés et que l'Etat, et la juridiction administrative doivent y rester complètement étrangers.

b. — *Règlement des avaries communes ou particulières*

Toutes les conventions internationales contiennent une clause de style par laquelle, à défaut d'accord entre les propriétaires, les armateurs, ou les assureurs pour le règlement des avaries survenues en mer, les consuls connaîtront exclusivement des difficultés de ce règlement. Il peut cependant arriver, si le consul ne peut y intervenir de droit ou n'a pas été saisi par un compromis régulier, que l'autorité locale, agissant au nom de la souveraineté, se saisisse de l'affaire dans les cas d'avaries communes. S'il s'agit seulement d'avaries particulières, le consul intervient encore, mais sa protection économique se borne à recevoir un rapport ou *protêt d'avarie* qu'il transmettra à la connaissance des agents assureurs (1).

Si l'avarie a été éprouvée par le bâtiment, le consul peut autoriser un emprunt à la grosse pour le paiement des réparations ; il peut encore ordonner la vente d'une partie des marchandises ou provoquer la déclaration d'innavigabilité (2).

Tous ces pouvoirs ont le caractère d'actes conservatoires et tutélaires et les consuls agiront prudemment

(1) Ord. 29 octobre 1833, art. 38. Circ. min. mar. 23 juin, 24 août 1865, 27 mai 1872.

(2) C. de Com. français, art. 234-311.

en s'entourant du conseil d'experts et autres gens compétents avant de les exercer.

c. — *Recouvrements. — Exécution d'opérations intéressant les nationaux.*

Les consuls sont autorisés, mais leur intervention ici est officieuse, de se charger de recouvrements pour le compte d'habitants de la métropole ; c'est là une simple opération de gestion d'affaires. Le même caractère se retrouve dans les actes qu'ils accomplissent au profit de particuliers à propos de toute sorte d'opérations commerciales ou juridiques, mais qu'ils sont tenus d'exécuter, en appréciant la juste mesure qu'il convient pour eux de garder entre une abstention qui pourrait être prise pour de l'indifférence et une intervention irrégulière ou compromettante (1).

d. — *Protection de la propriété littéraire ou artistique.*

Il n'est point douteux que la fonction protectrice des consuls apparaît comme l'accomplissement normal de leurs attributions, lorsqu'ils doivent s'appliquer à surveiller et à combattre les usurpations de marques commerciales ou de fabrique, les reproductions et traductions littéraires ou artistiques commises à l'encontre de leurs nationaux ; ils doivent, lorsqu'ils en sont avertis, immédiatement dresser procès-verbal et le transmettre aux autorités compétentes (2). Les chanceliers des consulats reçoivent le dépôt légal des marques de fabrique

(1) Circ. 22 juin 1858, 28 février 1863.

(2) Loi française du 26 novembre 1873, art. 5.

pour le compte des commerçants et industriels français, sous certaines conditions déterminées et moyennant le paiement de taxes spéciales.

e. — *Rôle des consuls dans l'organisation des tutelles.*

La plupart des pays européens reconnaissent aux consuls étrangers compétence pour tout ce qui touche l'organisation de la tutelle de leurs nationaux mineurs.

De nombreuses difficultés ont surgi à ce propos en jurisprudence française. Aucune disposition de loi n'obligeait ou n'autorisait le consul français à l'étranger à intervenir dans une tutelle de mineur ou d'autres incapables de sa nationalité. Des lettres ministérielles du 11 octobre 1847 et 27 août 1850, émanées du garde des Sceaux et adressées au ministre des affaires étrangères, formulaient l'avis suivant : si les autorités du pays de résidence refusaient d'organiser la tutelle et si le mineur ou l'incapable n'avait ni biens, ni parents ni domicile connus, le consul devait assembler un conseil de famille, le présider, et faire nommer à l'enfant un tuteur et un subrogé-tuteur. Cet acte devait toujours valoir comme un acte d'administration provisoire.

De nombreuses conventions consulaires (1) contenaient à cet égard des dispositions formelles. La plupart des consuls étrangers en France, aux termes de

(1) C. Conv. franco-hellénique du 7 janvier 1876 ; franco-italienne du 26 juillet 1862 ; franco-espagnole du 7 janvier 1862 ; franco-portugaise du 11 juillet 1866. Il est à noter que l'ordonnance de 1833 est absolument muette sur ce sujet.

ces conventions, sont tenus de veiller sur les intérêts de leurs nationaux mineurs et d'organiser la tutelle ; s'ils refusent d'agir, les autorités locales françaises peuvent en prendre l'initiative. Il serait à souhaiter que de pareilles dispositions soient édictées et observées dans tous les pays, l'organisation des tutelles et leur fonctionnement étant commandés et légitimés aussi bien par un intérêt d'ordre public que par l'intérêt privé des mineurs et des incapables.

f. — *Rôle des consuls à l'occasion de l'ouverture des successions au profit de leurs nationaux.*

Ce droit de recueillir la succession de leurs nationaux morts *ab intestat* a été précisé dans les documents les plus anciens qui se réfèrent à l'organisation consulaire (1).

Après plusieurs siècles d'imprécisions et de controverses, les conventions consulaires des grands pays européens ont formulé un certain nombre de règles qui peuvent se ramener à l'idée générale suivante : Les consuls ont le droit, quand s'ouvre sur un territoire étranger la succession d'un de leurs nationaux, d'administrer cette succession et de prendre toutes les mesures conservatoires utiles (apposition des scellés, inventaire, vente aux enchères du mobilier) (2). Ces fonc-

(1) *Règlement de Gênes* (début du XIV^e siècle). — V. SALLES, op. cit., p. 82.

(2) V. DE CLERQ et VALLAT, t. II, p. 358. — PRADIER-FODÉRÉ, t. IV, p. 562, n^o 2090. — Conv. de la France avec l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Grèce, et plus spécialement celles conclues avec l'Autriche-Hongrie, le 11 décembre 1866, et la Russie, le 1^{er} janvier 1874.

tions dont les consuls sont investis appartiennent normalement aux autorités locales ; aucun principe d'ordre public n'est toutefois atteint, puisque, d'après le droit commun, les parties pourraient elles-mêmes accomplir toutes ces opérations ou les confier à un mandataire. Le rôle des consuls ne fait point échec au principe de la souveraineté territoriale de l'Etat, puisque l'Etat, au cas de contestations litigieuses, sera toujours appelé à intervenir par ses tribunaux. Il ne faut pas perdre de vue que les consuls sont sans qualité aucune pour résoudre les incidents contentieux, puisqu'ils n'ont, du moins dans les pays d'Occident, aucun privilège de juridiction ; ce qui revient à dire que les consuls, lorsqu'ils interviennent à l'occasion de l'ouverture d'une succession, ne sont compétents que pour les actes conservatoires et de pure administration.

Et cette règle nous devons l'admettre tant pour les successions mobilières que pour les successions immobilières, pourvu que pour ces dernières la loi locale et les formes qu'elle indique soient observées.



Nous avons ainsi exposé les attributions respectives des agents diplomatiques et des agents consulaires, il est aisé de se rendre compte que les premières sont surtout représentatives et que les secondes, très complexes et multiples, ont été comprises dans le sens de l'intérêt privé et des besoins économiques des nationaux.

Les connaissances que l'on exige des agents diplomatiques et des consuls sont bien la preuve certaine et

indiscutable du rôle délicat et difficile qu'ils sont appelés à remplir. L'administration internationale est une et indivisible comme le pouvoir souverain de l'Etat. Agents diplomatiques et consuls qui sont souvent appelés à se suppléer doivent bien se pénétrer de cette idée qu'ils ont à se préoccuper ensemble des intérêts de leur gouvernement et de leurs ressortissants. Pour faire de la bonne politique internationale, il faut être renseigné sur les besoins, les intérêts privés, les relations sociales économiques et intellectuelles des nations entre elles : Tout cela se sont les consuls qui le prévoient. En s'occupant plus particulièrement de leurs nationaux, les consuls sont appelés à connaître la situation du pays où ils résident et tout en leur accordant une assistance juridique utile et une protection économique efficace, ils servent les intérêts de leur Etat auquel ils peuvent adresser des rapports documentés et précieux

CHAPITRE II

Immunités et prérogatives des agents diplomatiques et consulaires.

Nous avons déjà indiqué au début de nos explications sur l'exercice des fonctions des agents diplomatiques et consulaires, que leurs attributions avaient pour corollaire certaines prérogatives que l'on désigne communément sous le nom d'immunités. Les représentants des Etats trouvent dans ces prérogatives la franchise et la liberté nécessaires pour accomplir leur mission ; elles sont la garantie du libre exercice de leurs pouvoirs et de leurs droits.

Les agents diplomatiques et consulaires ont, par les immunités qui leur sont concédées, une faculté de jouissance et d'exercice de droits qui appartiennent à la souveraineté territoriale, et dont celle-ci fait abandon à leur profit.

En règle générale, ce ne sont point des faveurs cependant que les immunités, elles existent dans l'intérêt de la société internationale et sont basées sur le principe

de la réciprocité. Les agents diplomatiques ou les agents consulaires n'en bénéficient que, parce qu'ils sont les mandataires et les représentants d'Etats souverains.

Il faut donc entendre par immunités diplomatiques ou consulaires, l'ensemble des droits et des privilèges accordés aux agents dans le but d'assurer le respect dû à leur caractère et l'indépendance nécessaire, à l'exercice de leur mission.

Nous allons étudier les immunités qui appartiennent aux agents diplomatiques et aux agents consulaires. Nous serons obligés de les sérier suivant qu'elles existent au profit des uns ou des autres. Nous allons avoir à nous demander, et ce sera le point le plus important de cette étude comparative, quel est le fondement des prérogatives accordées aux agents diplomatiques et de celles reconnues aux agents consulaires.

Nous examinerons ce point essentiellement juridique au début de deux sections distinctes sous lesquelles nous nous proposons d'envisager consécutivement les privilèges et immunités des agents diplomatiques et des agents consulaires.

SECTION I.

Immunités des agents diplomatiques

Les immunités diplomatiques ont rarement fait l'objet de conventions internationales formelles, et l'on

s'en rapporte communément à la tradition et aux usages.

De nombreux jurisconsultes ont battu en brèche cette institution et réclamé sa disparition ; cela tient à ce fait, que l'on a admis de tout temps les immunités diplomatiques sans se demander quel en était le fondement et comment, en droit ou en équité, elles pouvaient se justifier. Autrefois ces immunités avaient leur raison d'être, mais aujourd'hui elles seraient inutiles et même dangereuses, en raison des garanties sérieuses qu'offre à tous l'organisation juridique des Etats modernes. On pouvait comprendre les franchises à une époque où les juridictions locales ne présentaient que peu ou pas de garantie, où la justice de chaque Etat était soumise au bon plaisir du prince ; de nos jours, l'indépendance et la sécurité de l'ambassadeur n'a pas besoin d'une protection spéciale, l'arbitraire du souverain ne se conçoit plus, le pouvoir judiciaire y est pleinement indépendant et fortement organisé, de sorte que les agents diplomatiques doivent rentrer dans le droit commun (1). Puisqu'il n'y a aucune raison de séparer le ministre public des citoyens ordinaires, lui réserver une situation exceptionnelle est donc chose inutile et périlleuse pour l'Etat qui doit, autant que possible, s'efforcer d'écarter les conditions privilégiées et déroatoires au droit commun.

(1) Dans ce sens au dix-huitième siècle, Henry de Cocceji, Antonio Vera y Figueroa, Wolff et Rottech. De nos jours, la thèse a été reprise par Laurent. (*Dr. Int., Publ.*, t. III). V. également Fiore (*Nouveau Droit intern.*, t. II, p. 559).

Ce système, qui tendrait à assimiler l'agent diplomatique au simple particulier, ne saurait être agréé par nous. La dérogation au droit naturel au profit des représentants attitrés des Etats, issue d'une coutume immémoriale et qui durera autant que la pratique indispensable de la représentation étatique, se comprend d'elle-même, et tous les principes et arguments tirés du droit naturel doivent fléchir devant les exigences et les nécessités internationales. La personnalité propre et individuelle des ministres publics s'efface devant celle des Etats souverains dont ils sont les mandataires et les représentants. Les immunités, en réalité, ne doivent et ne sauraient créer un avantage exceptionnel pour le ministre, abstraction faite de sa fonction, mais elles se conçoivent et s'expliquent si on les considère comme établies en faveur de l'Etat qui envoie les ministres ou agents diplomatiques (1).

Leur institution est indispensable et pleinement justifiée. Il est admis, dans tous les pays civilisés, sans exception ni réserves, que les immunités diplomatiques appartiennent à tous les chefs et membres officiels des missions, ainsi qu'à leurs femmes, enfants et autres proches parents qui font commun ménage avec eux, et qu'elles sont étendues même à leurs serviteurs. Il va sans dire qu'elles englobent la suite officielle du ministre, tous les fonctionnaires qui font partie de la légation et qui sont placés sous ses ordres.

Nous devons nous demander, avant d'aborder l'étude

(1) WEISS, *op. cit.*, p. 124.

des principales immunités diplomatiques, quel est le fondement rationnel qui doit leur être attribué.

La question, très controversée, ne va point sans présenter un gros intérêt juridique.

§ 1^{er}. — FONDAMENT DES IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES

On a voulu donner comme base juridique aux immunités diplomatiques ce que l'on a appelé « la fiction d'exterritorialité ».

En règle générale les étrangers sont, quant à leurs personnes et à leurs biens, placés sous l'autorité et la protection des lois territoriales, au même titre que les nationaux.

Les souverains étrangers font exception à ce principe, parce que l'on a pensé que la souveraineté et l'indépendance étaient les principaux attributs inséparables de leur personnalité. Leur personne est inviolable, leur demeure est considérée comme le prolongement, sur le sol étranger, de leur pays ; même éloignés de leurs Etats, ils sont censés se trouver encore sur le territoire national comme si la patrie lointaine se retrouvait transportée avec eux.

Cette fiction ne serait point limitée aux chefs d'Etat ; elle s'étendrait à tous les agents qui représentent, en pays étranger, un Etat souverain.

Il ne faut point se méprendre sur la valeur de la fiction d'exterritorialité et lui accorder un crédit trop large. Toutes les fictions sont dangereuses et l'on ne doit s'en servir, en droit positif, qu'avec une extrême prudence.

La fiction d'exterritorialité n'est, en réalité, ni la cause de l'indépendance des souverains, ni la cause de l'indépendance de leurs représentants. Elle en est plutôt la conséquence. Si le souverain étranger est considéré comme se trouvant encore sur le sol de son Etat, c'est parce qu'il reste indépendant des lois et de l'autorité du pays où il réside, et cette indépendance lui est reconnue en raison uniquement de la dignité de sa fonction, de son titre de souverain, du respect et de la déférence qui lui sont dues.

Il en est absolument de même des agents diplomatiques ; les immunités qui leur sont accordées dérivent du caractère dont ils sont revêtus et de la mission dont ils sont investis.

Considérer l'agent diplomatique, même fictivement, comme continuant de résider sur le territoire de son pays est une pure subtilité, inadmissible, inconciliable avec son titre et avec la nature de son mandat, qui doit par essence s'exercer à l'étranger et suppose la résidence en pays étranger. « La fiction d'exterritorialité, disait Ortolan (1), se trouve en perpétuelle contradiction avec les faits... » Elle est surtout inconciliable avec le principe de la souveraineté, qui ne permet point qu'une partie du sol national soit soustraite à l'autorité des lois territoriales. Cette fiction entraînerait dans la

(1) ORTOLAN. — *Eléments de droit pénal*, t. I, § 521, p. 214.

Pinheiro-Ferreira, Hall, Esperson et Pradier-Fodéré sont partisans du maintien des immunités mais se prononcent résolument contre la fiction.

pratique les pires inconvénients, puisqu'elle tendrait à ressusciter le droit d'asile avec tous ses abus.

La seule et véritable cause des immunités diplomatiques réside dans le titre dont l'agent est revêtu et dans la fonction qu'il remplit. Les nations ont senti la nécessité d'assurer aux ministres diplomatiques toute la sécurité et toute l'indépendance nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Tout ce qui est de nature à léser, à entraver sa liberté et son indépendance constitue une offense à l'Etat qui l'a accrédité et dont il est l'organe.

L'inviolabilité des agents diplomatiques et toutes les immunités traditionnelles qui leur sont reconnues doivent être considérées comme une émanation du droit des gens.

Les agents diplomatiques sont les instruments nécessaires à l'entretien de la société générale des nations et à la correspondance qu'elles ont entre elles.

Elles sont obligées, pour satisfaire à la loi naturelle, de s'imposer des obligations et de se faire de réciproques concessions.

Consenties dans l'intérêt de la société internationale elle-même, les immunités diplomatiques ont leur fondement juridique dans le droit des gens. Et, dans leurs relations réciproques, les nations doivent ne point perdre de vue les termes de cette règle, que les droits de leurs représentants résident dans l'indépendance souveraine des Etats et dans leur égalité (1).

(1) Nous avons indiqué que les immunités diplomatiques

Nous nous inspirerons, en grande partie, dans les développements qui vont suivre, au sujet des différentes prérogatives qui sont reconnues aux agents diplomatiques, du règlement de l'Institut de Droit International adopté en séance du 13 août 1895 (1). Ce règlement, reflet exact de la coutume internationale, indique la préoccupation des juristes qui l'ont élaboré de concilier les doctrines les plus sages avec le souci des nécessités pratiques.

§ 2. — CLASSIFICATION DES IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES

Nous allons successivement nous occuper :

- 1° De l'inviolabilité des agents diplomatiques.
- 2° De l'immunité de juridiction.
- 3° Des immunités fiscales.
- 4° Des prérogatives honorifiques.
- 5° De diverses autres immunités.

Mais tout d'abord une question se pose : En quels

datent d'une coutume immémoriale. Cependant, les dispositions expresses de certaines lois positives ont consacré les immunités dues à l'agent diplomatique par l'Etat auprès duquel il est accrédité. Entre autres, nous pouvons citer : le statut anglais du 21 avril 1709 ; l'acte du Congrès (Etats-Unis), du 30 avril 1790 ; pour l'Allemagne le paragraphe 18 du Code d'organisation judiciaire ; pour l'Autriche le paragraphe 38 du Code civil de 1811 ; pour la Russie l'article 1489 du C. C. ; pour la France le décret de la Convention du 13 ventôse an II et toujours en vigueur ; c'est le texte fondamental et la jurisprudence française en a fait fréquemment application. (Voir thèse Pietri, Paris, 1895, p. 85 et suivantes.)

(1) *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1895, vol. XIV, p. 240.

lieux et dans quelles conditions l'agent diplomatique a-t-il droit aux immunités ?

Le ministre public a incontestablement droit, dans toute l'étendue du territoire du pays étranger, à toutes les immunités que la coutume internationale admet. La difficulté apparaît sur le point de savoir, si en dehors du territoire où il est accrédité, l'agent diplomatique de passage jouit également de ces immunités sur le territoire d'une puissance tierce et vis-à-vis de laquelle il n'a aucune qualité officielle. De nombreux auteurs enseignent que les agents diplomatiques ne sont alors que de simples particuliers et doivent suivre la loi commune (1). Vattel soutient au contraire que l'immunité diplomatique existe même sur le territoire des tierces puissances (2). Un système mixte consiste à prétendre que l'agent diplomatique n'aura droit aux immunités dans le pays où il passe, que s'il s'est fait au préalable annoncer au souverain, et a obtenu l'autorisation d'y passer en sa qualité officielle (3).

Malgré l'incontestable autorité des juristes qui soutiennent les deux derniers systèmes, il nous paraît que la première opinion doit être la seule admissible.

(1) GROTIUS. — *Droit de la guerre et de la paix*, liv. II, ch. XVIII, § 5, nos 1 et 2, t. II, p. 340.

BYNKERSHOET. — *Du juge compétent des ambassadeurs*, ch. IX, § 7.

VICQUESFÔRT. — *L'ambassadeur et ses fonctions*, t. I, § 39.
PRADIER-FODÉRÉ, II, p. 340.

(2) VATTEL. — *Le droit des gens*, l. IV, ch. VII, n° 84, t. III, p. 255.

(3) WHEATON. — *Dr. Int.*, t. I, p. 222.

ESPÉRSON. — *Diritto diplomatico*, t. I, nos 327 et suiv.

L'envoyé diplomatique ne peut, pour la puissance tierce, être considéré autrement que comme un simple particulier à moins qu'une convention formelle n'ait décidé le contraire. (Cf. l'édit des Pays-Bas du 9 septembre 1679). Toutefois, la courtoisie internationale commandera de le traiter avec les plus grands égards pour peu qu'il se fasse connaître. Tous les peuples sont intéressés à ce que leurs ministres soient partout convenablement traités. Une conduite opposée pourrait entraîner de sérieux conflits (1).

Théoriquement, les immunités ne devraient être régulièrement concédées qu'à dater du jour de la remise des lettres de créance. Cependant, on admet dans la pratique que, dès l'instant où le ministre a mis pied sur le territoire où il va être accrédité et qu'il s'est fait connaître, il a droit aux immunités.

Ces prérogatives durent autant que la mission elle-même ; en cas de déclaration de guerre, elles vont jusqu'au moment où l'agent diplomatique a quitté le pays ennemi, à moins que son rappel n'ait précédé les hostilités.

1° DE L'INVIOLABILITÉ DES AGENTS DIPLOMATIQUES.

L'inviolabilité des ambassadeurs ou des envoyés a été admise dès les temps les plus reculés et elle avait chez les Anciens un caractère religieux autant que juridique (2), et une signification d'une portée beaucoup plus

(1) PIETRI, *op. cit.*, p. 102.

(2) Cette inviolabilité était proclamée chez les Romains en

sérieuse en raison de l'esprit qui les animait contre les étrangers ; qui disait étranger disait ennemi (1).

Aujourd'hui, au contraire, l'inviolabilité est la règle ; tout homme doit, dans les limites permises par les nécessités sociales, être à l'abri de tout acte arbitraire et vexatoire, et il semble qu'on n'octroie à un agent diplomatique rien de plus qu'à un simple particulier en lui accordant l'inviolabilité.

Mais l'inviolabilité des ministres étrangers est autre chose que l'inviolabilité des simples particuliers. L'inviolabilité des agents diplomatiques leur procure une situation privilégiée dans les pays où ils exercent leurs fonctions : ce n'est pas seulement la protection ordinaire qu'un Etat accorde à tous ceux qui résident sur son territoire : c'est le droit à la sécurité absolue et complète, c'est la liberté sans restriction, l'intangibilité de la personne en toute occasion (2).

L'obligation générale de s'abstenir de toute violence, de toute injure, et qui existe au plus haut degré vis-à-vis d'un ministre public, tient au caractère de sa fonction même, et l'Etat représenté a le droit d'exiger la sécurité pour ses envoyés avec plus d'insistance que pour ses simples nationaux. Le ministre public représente l'Etat, il a droit au même respect, à la même considération que l'Etat lui-même. Toute atteinte physique ou morale portée à la personne de l'agent diplomatique lèse direc-

termes décisifs : « *Sancti habentur legati* ». (L. XVII. *Dig. de Legationibus*, l. IV, t. VII.)

(1) V. FUSTEL DE CONLANGES. — *La Cité Antique*, pp. 228-231.

(2) PIETRI, op. cit. p. 106.

tement la majesté de l'Etat qui l'envoie, et cela constitue un fait excessivement grave qui appelle une répression sévère de la loi (1).

L'inviolabilité des agents diplomatiques découle de leur caractère de délégué de souveraineté, et se justifie comme toutes les immunités par la nécessité de procurer aux agents la sécurité indispensable à l'exercice de leur mission.

Une question qui ne va point sans présenter d'intérêt est celle de savoir quelle sera la sanction de l'inviolabilité, lorsqu'elle aura été atteinte par le gouvernement auprès duquel l'agent diplomatique molesté se trouve accrédité.

Le ministre offensé demandera une réparation. Ce

(1) Toutes les lois des peuples civilisés modernes prévoient et répriment plus ou moins directement les crimes ou délits commis contre le représentant d'une puissance étrangère. En France, l'article 37 de la loi sur la presse du 29 juillet 1881, punit l'outrage public envers les agents diplomatiques, et la loi du 16 mars 1893 donne compétence pour en connaître au tribunal correctionnel. Dans les législations étrangères, relativement à l'inviolabilité diplomatique, nous trouvons : le Code pénal allemand (art. 104) ; le Code pénal autrichien de 1852 (§ 494) ; la loi belge du 12 mars 1858 (art. 6, 7 et 8) ; le Code pénal hollandais de 1881 (art. 118) ; le nouveau Code pénal italien de 1890 (art. 130) ; le Code pénal fédéral de la Suisse (1853), en ses articles 43, 44 et 73 ; le Code pénal suédois de 1864 (ch. VIII, art. 27-29) ; le Code pénal russe de 1866 (art. 261) ; le Code pénal portugais (art. 159) ; la loi serbe du 24 mars 1881 (art. 29, § 2) ; l'article 26 de la loi bulgare sur la presse des 17-29 décembre 1887 ; l'article 16 de la loi espagnole du 7 janvier 1879 ; l'article 11 de la loi grecque du 25 novembre 1837. — Voir BENEZET : Thèse Toulouse, 1901, pp. 30 et suiv.

Toutes ces dispositions de textes ne garantissent l'inviolabilité diplomatique que contre les entreprises des particuliers.

seront des explications et des excuses officielles, l'envoi d'ambassades extraordinaires, le paiement d'une indemnité si l'agent a éprouvé un dommage matériel. Si l'offense a été d'une gravité exceptionnelle, le ministre se retirera sur le champ et son geste amènera la rupture des relations diplomatiques entre les deux Etats.

Si le gouvernement auteur de l'offense se refuse à toute réparation, le gouvernement offensé pourra rappeler son représentant ou impartir au ministre de l'Etat offensé un délai pour s'en retourner en son pays.

Certains auteurs vont même plus loin ; le gouvernement pourrait par mesure de représailles s'assurer de la personne de l'agent diplomatique étranger, si son propre représentant avait lui-même été arrêté (1).

A défaut d'autre moyen, la guerre pourrait s'en suivre.

Toutefois, si l'agent diplomatique s'en allait de lui-même au-devant d'un danger, s'il se trouvait en de mauvais lieux, s'il se mêlait à une manifestation, s'il se battait en duel ou se portait à des violences contre un particulier, dans tous les cas il s'exposerait à de fâcheuses éventualités contre lesquelles sa personne ne pourrait plus être logiquement protégée.

Enfin, il faut poser en principe, que dans tous les cas où un ministre public deviendrait dangereux, troublerait l'ordre, se livrerait à des attaques ou à des conspirations contre le gouvernement, son inviolabilité ne sau-

(1) V. VATTÉL, *op. cit.*, l. IV, ch. VII, § 103, t. III, p. 286.

PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. II, pp. 21 et suiv.

rait mettre obstacle au droit pour ce gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour le mettre dans l'impossibilité de nuire ; en pareil cas, avec tous les ménagements et les égards voulus on lui signifierait un ordre de départ et au besoin on pourrait s'emparer de sa personne pour la faire reconduire à la frontière.

Portée de l'inviolabilité

Nous venons d'examiner l'inviolabilité relative à la personne elle-même du ministre public. Nous avons déjà signalé que toutes les immunités, par un usage traditionnel et général, s'étendaient à toutes les personnes de l'entourage de l'agent diplomatique (1).

L'inviolabilité a une portée plus étendue encore. La sécurité du ministre serait illusoire et précaire, si l'on pouvait venir perquisitionner dans ses papiers, dans ses archives, saisir ses biens, etc... L'inviolabilité d'abord s'applique à tout ce qui fait l'objet des fonctions de l'agent diplomatique ; d'où pour lui la liberté la plus absolue de correspondre avec son gouvernement, soit par des exprès spéciaux que l'on appelle *courriers de cabinet*, soit par le service de la poste locale ;

(1) Article 2 du Règlement de l'Institut de Droit international adopté en la séance du 13 août 1895 : « Le privilège de l'inviolabilité s'étend : 1° A toutes les classes de ministres publics qui représentent régulièrement leur souverain ou leur pays ; 2° à toutes les personnes qui font partie du personnel officiel d'une mission diplomatique ; 3° à toutes personnes faisant partie de son personnel non officiel, sous cette réserve que si elles appartiennent au pays où réside la mission, elles ne jouissent du privilège que dans l'hôtel de la mission. »

dans ce cas, l'usage est de lui faire porter un cachet diplomatique connu, ou mieux encore de l'expédier dans une cassette fermée et scellée que l'on appelle valise de cabinet ou valise diplomatique. Leurs dépêches peuvent revêtir la forme chiffrée, elles doivent toujours porter à l'expédition le timbre diplomatique.

Les biens des agents diplomatiques sont insaisissables en vertu de la qualité de leur possesseur, et aussi parce qu'on les considère comme nécessaires à l'exercice de leur mission.

Les immeubles, sauf l'hôtel de l'ambassade ou de la légation, peuvent, selon la majorité des auteurs, être saisis parce qu'ils n'intéressent point les fonctions diplomatiques (1). Pour les meubles, l'on est d'accord pour reconnaître que sont insaisissables le mobilier de l'hôtel, les équipages et les voitures, les bagages et les effets personnels de l'agent diplomatique et des siens, l'argent et les valeurs qu'ils peuvent posséder (2).

De toutes ces immunités, la plus importante est la franchise de l'hôtel qui d'ailleurs explique et comprend les autres immunités réelles. « L'indépendance personnelle d'un ministre public, dit Pradier-Fodéré, serait fort imparfaite et sa sûreté mal établie, si la maison où il loge, ne jouissait pas d'une entière franchise, si elle n'était pas inaccessible aux agents ordinaires de la justice... ».

(1) V. GROTIUS (ch. XVII, § 9) ; BLUNTSCHLI (art. 140) ; PRADIER-FODÉRÉ, t. III, n° 1443 ; ODIER (p. 174, § 2).

(2) VATTÉL (§ 113) ; CALVO (§ 527) ; PRADIER-FODÉRÉ (t. III, n° 1450) ; BRY. (*Précis de Droit International public*, p. 267) ; thèse Bénézet, Toulouse, 1901, p. 45 ; Pietri (déjà cité), p. 176.

C'est surtout à propos de cette franchise que l'on a voulu imposer la théorie de la fiction d'exterritorialité, dont le résultat historique fut que certains souverains prétendirent au droit d'asile étendu jusqu'à la franchise du quartier de l'ambassade !

L'inviolabilité de l'hôtel diplomatique est le complément nécessaire, indispensable, de l'inviolabilité du ministre public et l'on ne saurait l'expliquer juridiquement par un système autre que celui auquel nous nous sommes rallié.

2° DE L'IMMUNITÉ DE JURIDICTION.

L'on entend par immunité de juridiction le droit pour les agents diplomatiques d'être exempts de la juridiction du pays auprès duquel ils sont accrédités.

Le fondement de cette immunité réside, non point dans la fiction d'exterritorialité, dont nous avons fait le procès, mais dans le principe de l'indépendance réciproque des Etats. On ne peut pas, aux représentants d'une souveraineté étrangère, appliquer les lois édictées par une autre souveraineté.

Cette immunité de juridiction a paru nécessaire à la sécurité des missions diplomatiques. A l'inviolabilité de la personne, il fallait songer d'ajouter une prérogative de plus afin de soustraire le ministre public à tous les ennuis, à toutes les vexations, aux lésions et aux préjudices qu'entraînent les procès ; aussi on a cru devoir la compléter par l'indépendance de juridiction. Montesquieu (1) avait justifié l'immunité de juridic-

(1) MONTESQUIEU. — *Esprit des lois*, liv. XXVI, ch. XX.

tion par ces paroles : « On pourrait imputer des crimes aux ambassadeurs, s'ils pouvaient être punis pour des crimes ; on pourrait leur supposer des dettes s'ils pouvaient être arrêtés pour des dettes ».

L'immunité de juridiction, tant au point de vue pénal qu'au point de vue civil, doit cependant être saine-ment comprise. Le ministre public, exempté de la juridiction territoriale, ne doit point se croire placé au-dessus de la loi et se figurer être dispensé de s'y conformer. Le droit des gens sur lequel reposent, selon nous, toutes les immunités diplomatiques, impose au ministre public, loin de l'affranchir du respect dû à la loi du pays où il réside, l'obligation de l'observer plus strictement et plus fidèlement que tout autre.

Nous estimons que le devoir d'un Etat serait de punir disciplinairement avec la plus grande sévérité tout fait répréhensible commis par son agent diplomatique, alors même qu'il ne serait point prévu comme tel par la loi de son pays (1.)

(1) S'il a fallu avec les pays orientaux des traités internationaux pour réglementer l'immunité de juridiction, de nombreuses dispositions législatives, dans tous les pays civilisés modernes, ont consacré l'indépendance juridictionnelle des ministres publics. Elles ont toutes ce caractère particulier qu'elles sont l'expression exacte et formelle du droit coutumier européen.

Nous nous bornerons à citer les textes des principales législations ; pour le détail, l'on pourra consulter utilement la thèse de M. Bénézet, qui a réuni en les commentant la plupart des dispositions actuellement en vigueur.

En France le décret de ventôse an II ; le Code civil est muet pour cette raison que la matière appartient au droit des

Nous allons examiner successivement, l'immunité de juridiction pénale et l'immunité civile.

A. — *De l'immunité pénale.*

Cette immunité est encore plus indispensable aux agents diplomatiques que l'exemption de juridiction civile, à cause des abus qui peuvent plus facilement en découler, et parce que l'exercice de la juridiction pénale entraîne des conséquences autrement graves.

Le ministre diplomatique est complètement soustrait à la juridiction locale, l'immunité qui le protège est absolue et d'ordre public.

Les poursuites intentées devant une juridiction répressive porteraient la plus grande atteinte à l'honneur, à la considération, à l'indépendance, à la liberté du ministre public qui en serait l'objet. Dans la plupart des législations de droit pénal, l'action publique est exercée par le gouvernement et en son nom. Celui-ci pourrait en user pour inquiéter et compromettre le ministre public et pour l'obliger à quitter sa place. Un

gens. En Belgique, un arrêté du Directoire du 7 pluviôse an V, a rendu exécutoire le décret de ventôse.

Certains textes sont plus anciens : Aux Pays-Bas sont encore observées des ordonnances datant de 1679 et 1681 ; en Espagne une loi du 15 juin 1737 ; en Angleterre un bill du 21 avril 1709 ; aux Etats-Unis la Constitution du 17 septembre 1787 (art. 3, § 2) et l'acte du Congrès du 30 avril 1790.

Sont inspirées des idées du respect du droit des gens et du droit des ambassadeurs le Code Proc. hellénique des 2-14 avril 1834 (art. 8) ; l'article 8 du C. P. de 1866 au Danemark ; le Code allemand de 1900 (art. 16) ; les Codes russes (art. 171 et 229 P. civ.) ; l'article 152 du C. P. du Portugal ; l'article 38 du Code autrichien, etc...

procès criminel, par son retentissement fatal, éveillerait les susceptibilités nationales, on y verrait une provocation ou une offense dirigée contre l'Etat représenté par l'agent diplomatique poursuivi.

Il est vrai de dire que l'immunité de juridiction pénale offre des inconvénients, au point de vue surtout de l'exemplarité, que certains considèrent comme le fondement absolu du droit de punir, ou au point de vue du droit qui appartient à la société de rendre, par la peine nécessaire, intactes, les conditions ordinaires de la vie. Ces raisons, pour si précieuses qu'elles puissent paraître dans le droit commun législatif, nous semblent insuffisantes lorsqu'il s'agit des intérêts supérieurs des Etats dans leurs relations diplomatiques et de l'ordre public international. La sécurité et l'indépendance du ministre public l'emportent donc sur la nécessité de la peine et de l'exemple.

Les agents diplomatiques, sans distinction de rang, se trouvent affranchis de toute poursuite dans le pays où ils sont accrédités, en raison des infractions aux lois pénales qu'ils ont pu commettre dans ce pays.

Ils ne sont justiciables, de ce chef, que des tribunaux de leur nation, mais ils ne pourront y être déférés et jugés qu'après la cessation de leurs fonctions officielles.

L'immunité de la juridiction répressive s'étend sans exception à toutes les juridictions. L'exemption est globale à notre avis, et nous devons repousser toutes les distinctions que l'on a essayé de faire valoir dans le but de la limiter et de la restreindre. C'est ainsi que nous n'admettons point l'opinion de ceux qui ramènent

l'immunité pénale aux seuls actes que l'agent diplomatique accomplit dans l'exercice de ses fonctions (1); de ceux qui argumentent de la nature politique de l'acte pour le soumettre à la juridiction locale (2) ou de ceux qui distinguent entre les crimes atroces et ceux qui ne le sont point !... (3).

En France, l'immunité de juridiction concerne les Cours d'assises, les tribunaux correctionnels ou de simple police, ainsi que les Conseils de préfecture, dans les cas exceptionnels où ils se trouvent compétents (lois du 29 floréal an X, du 23 mars 1842 et du 24 mai 1872).

De tout temps d'ailleurs, la pratique s'est prononcée pour l'immunité absolue, et de ce qu'on s'accorde à lui reconnaître le caractère d'ordre public, il s'ensuit, que l'agent diplomatique n'y peut renoncer ni directement, ni indirectement, et que les juges devraient la prononcer d'office, si elle n'était pas invoquée par le représentant diplomatique ; que le ministère public devrait l'invoquer à défaut de la partie, en son lieu et place, et qu'elle pourrait être proposée en tout état de cause.

Remarque. — Le ministre public peut user de la citation directe pour poursuivre la réparation d'un délit devant la juridiction locale ; il serait d'une extrême injustice que la faveur dont il jouit se retourne contre lui et qu'il soit privé d'un droit qui appartient à tous,

(1) FAUSTIN-HÉLIE. — *Instruction criminelle*, t. II, p. 110.

(2) P.-FIORE. — *Le Droit international codifié et sa sanction juridique* (art. 291).

(3) BURLAMAQUI. — *Principes du Droit de la nature et des gens*, t. VIII, ch. XIII, §§ 8 et 9, pp. 303 et suiv.

celui de demander protection à la loi et la réparation des lésions dont on peut avoir souffert en sa personne ou en ses biens. Certains auteurs (1) soutiennent que le droit de citation serait, pour l'agent diplomatique, subordonné à l'autorisation de son gouvernement. Cette opinion ne nous paraît pas acceptable. En France la loi de 1881 sur la presse en son art. 60 reconnaît formellement le droit de citation directe aux agents diplomatiques étrangers.

B. — *De l'immunité civile.*

En matière civile, tout comme en matière pénale, il est de principe que l'agent diplomatique est soustrait à la juridiction territoriale du pays où il est envoyé. Cette immunité est d'une application plus fréquente que l'immunité pénale ; elle n'est point absolue, comme cette dernière, aussi soulève-t-elle un plus grand nombre de difficultés pratiques. Elle se comprend toutefois par ce motif supérieur, qu'il y a incompatibilité entre le caractère représentatif de l'agent diplomatique et sa soumission à la juridiction locale ; les nations se doivent un mutuel respect qui entraîne la nécessité de ne point, par des poursuites, troubler le ministre public, représentant d'un Etat indépendant, dans l'exercice de ses fonctions diplomatiques (2).

(1) V. PRADIER FODÉRE. — *Droit diplomatique*, II, p. 186.

(2) La fiction d'exterritorialité est impuissante à expliquer le fondement des immunités civiles, car la compréhension même du mot « exterritorialité » indiquerait que toute personne hors du territoire national serait exempte de la juri-

Les créanciers du ministre public ne peuvent donc point l'assigner devant les tribunaux locaux. Il est incontestable qu'il y a là pour eux un inconvénient sérieux. Cependant il ne s'en suit pas qu'ils soient entièrement désarmés et dépourvus de tout recours contre lui. Les créanciers ont le choix, ou bien poursuivre l'agent diplomatique devant les tribunaux du pays de ce dernier, ou bien s'adresser directement à son gouvernement qui agira par la voie diplomatique auprès du ministre des affaires étrangères (1).

diction qui régit le territoire. Or, il n'en est pas toujours ainsi ; notre article 14 du C. c. dispose qu'un étranger « même non résidant en France » peut être toujours poursuivi devant les tribunaux français pour les obligations qu'il aurait contractées en quelque pays que ce soit envers un Français. Ceci établit bien, que le fait d'être en réalité hors du territoire, n'implique pas nécessairement l'immunité de juridiction, et peu importe qu'il s'agisse d'un agent diplomatique ou d'un reynicole quelconque. Le véritable fondement de l'immunité civile doit être recherché dans le droit des gens et dans l'indépendance réciproque des nations, telle est la direction de la jurisprudence française (Trib. Seine, 21 janv. 1875 ; v. Clunet, 1875-89.)

Beaucoup de législations ont mentionné l'exemption pénale dans un texte formel ; v. décret français du 13 nivôse an II ; Ord. des Pays-Bas, 9 sept. 1679 ; Bill anglais, 24 avril 1709 ; Ord. danoise du 8 oct. 1708 ; § 18 de la loi allemande d'organisation judic. du 27 février 1877. (Heyking, § 27). Le principe de l'immunité civile est énoncé également dans l'art. 12 du règlement de l'Institut de Droit International.

(1) Ce système est admis en France par le D. du 13 nivôse an II. En Autriche, depuis le Règl. du 20 nov. 1852 (art. 27), les ministres publics autrichiens, s'ils n'ont pas d'autre domicile d'élection, sont censés domiciliés à Vienne. Le C. de Pr. allemand, § 16, combiné avec l'art. 21 du Règl. sur les fonctionnaires de l'Empire, renvoie au tribunal que le ministre

Le principe est donc que l'agent diplomatique est exempt de la juridiction civile locale. Mais quelle est l'étendue de cette exemption ? Elle protège la personne même du ministre public dans les pays où la contrainte par corps civile n'a pas été abolie et, parmi ses biens, ceux qui lui sont nécessaires pour vivre avec dignité et remplir convenablement ses fonctions (1), c'est-à-dire l'argent, les effets personnels, les voitures et équipages, le mobilier garnissant l'hôtel de l'ambassade ou de la légation qui, nous le savons, est inviolable. Toutes ces choses sont, en effet, indispensables au ministre public, pour qu'il puisse tenir son rang et accomplir sa mission.

Tout le reste, et notamment les immeubles qu'il posséderait dans le pays de sa résidence diplomatique, reste sous l'empire du droit commun.

Doit-on considérer comme soustraits à la juridiction civile tous les actes, sans exception, faits par l'agent diplomatique et qui seraient de nature à comporter des suites judiciaires suivant le droit commun ? Il s'est élevé sur ce point une vive controverse. Quelques auteurs distinguent entre les actes accomplis par l'agent diplomatique comme représentant de son gouvernement et ceux qu'il accomplit comme personne privée (2). La jurisprudence française fixée par un arrêt avait dans la patrie avant l'acceptation des fonctions diplomatiques. (V. Heyking, § 27, pp. 92-93.)

(1) V. BYNKERSHÖCK, op. cit., ch. XVI, § 5, p. 169.

(2) V. DALLOZ. — Répertoire. V^o *Agent diplomatique*, n^o 108. — PRADIER-FODÉRE, t. III, n^o 1436. — DE PAREE, II, n^o 85, pp. 274 et suiv. — BONFILS : *De la compétence des trib. fr. à l'égard des étrangers*, n^{os} 407 et 409.

ancien de la Cour de Cassation du 5 avril 1813 repousse toute distinction des actes accomplis à titre public ou à titre privé, dans l'exercice ou hors de l'exercice de la fonction diplomatique, pour la raison qu'il serait impossible à la juridiction locale de décider à quelle catégorie appartiendrait l'acte dont elle aurait à connaître. D'autres auteurs admettent les poursuites, en raison des actes privés, dans la mesure où l'accomplissement de la fonction ne serait pas gêné ou entravé (1). Et pour éviter l'arbitraire du tribunal dans son appréciation, ce serait alors seul le ministre public qui serait juge de sa propre cause !

Ce qu'il y a de plus simple, c'est de ne pas discuter encore sur ces notions de public ou de privé, et d'attendre la fin de la mission de l'agent pour exercer contre lui les poursuites en justice afin d'avoir paiement des dettes contractées par lui pendant le cours de sa mission ; la difficulté sera moins grande et moins délicate alors pour décider si elles avaient ou non, au moment où elles ont été faites, un caractère strictement privé.

En somme, l'immunité civile est la règle à moins que l'on ne se trouve exceptionnellement dans une hypothèse où la poursuite ne saurait en rien compromettre la mission diplomatique.

Nous ne chercherons donc point un critérium de distinction, nous donnerons encore moins aux tribunaux locaux un pouvoir d'appréciation, trop dangereux et trop difficile.

(1) ESPERSON, I, n° 163. — BONFILS, Manuel n° 719.

Le plus simple est de fixer les cas où la poursuite aux fins civiles pourra être admise :

1° En matière immobilière. Ce point est incontesté : Toutes les législations consacrent le droit propre et exclusif de la juridiction nationale relativement aux immeubles situés sur le territoire, sans avoir égard à la qualité du propriétaire ou à la nature du litige (1). Toutes les contestations relatives à la propriété ou aux droits réels immobiliers doivent être tranchées par la juridiction locale à l'égard du ministre public. L'hôtel de l'ambassade ou de la légation n'échappe point à la loi commune, car ce serait accepter la fiction d'exterritorialité. D'ailleurs cet immeuble, bien que soumis à la juridiction nationale, n'en reste pas moins inviolable ;

2° Les tribunaux locaux sont également compétents pour connaître des actions dirigées contre un agent diplomatique au cas de tutelle ou de succession mobilière. Par son acceptation, il est censé avoir consenti par avance à répondre aux actions qui pourront naître de la tutelle ou de l'ouverture de la succession. Toutefois, les condamnations prononcées contre le ministre public ne seront point susceptibles d'exécution tant que durera la mission diplomatique ;

3° L'immunité de juridiction civile cesserait enfin à l'égard du ministre public qui exercerait à côté des fonctions diplomatiques une profession étrangère à son caractère représentatif (par exemple s'adonnerait au négoce ou à l'industrie). Remarquons tout de suite que

(1) Art. 3 du C. C. français ; C. allemand, § 20. Voir art. 16, § 2, du Règlement de l'Institut de Droit International.

cette situation sera très rare, parce que la plupart des Etats défendent expressément à leurs agents diplomatiques de s'occuper d'autre chose que de leur mission (1). Du moment que le ministre public, avec l'assentiment de son gouvernement, se livrerait à l'exercice d'une profession qui le mettrait à tous instants dans l'obligation de faire acte de commerce, il devrait subir les conséquences de cet état de choses et souffrir que l'immunité civile disparaisse. La doctrine est à peu près unanime sur ce point (2). Quant à la jurisprudence, rares en sont les espèces. Cependant elle semble plutôt favorable à l'opinion à laquelle nous nous sommes rallié (3).

L'exemption de juridiction est-elle d'ordre public ? Nous avons vu, à propos des immunités pénales, que ces dernières avaient le caractère d'ordre public.

Si l'exemption de juridiction civile est d'ordre public, l'agent diplomatique ne peut y renoncer ni expressément, ni tacitement, et les tribunaux sont incompétents pour statuer.

(1) V. BLUNTSCHLI, art. 140. — PRADIER-FODÉRE : *Droit diplomatique*, II, p. 131.

(2) En sens contraire, MERIGNHAC, II, p. 287. D'après M. Merignhac, le ministère public devrait toujours échapper à la juridiction commerciale locale et le gouvernement devrait intervenir auprès de celui de l'Etat représenté pour « faire cesser une situation de nature à compromettre la dignité de tout le corps diplomatique ». Bien que la discussion soit presque purement théorique, nous ne saurions accepter cette opinion qui se trouve en contradiction avec le principe même de l'indépendance des Etats. Si un Etat permet à ses agents de s'occuper de négoce, ce sera à ses risques et périls.

(3) V. arrêt de la Cour de Paris, 12 juillet 1867. (S. 68, 2, 201.) (Tchitchérine). *Argument a contrario*.

La jurisprudence française et quelques auteurs admettent que l'immunité civile est d'*ordre public* (1), car l'immunité intéresse moins la personne de l'agent que l'indépendance et la souveraineté de l'Etat qu'il représente. La majorité de la doctrine (2) estime que l'agent diplomatique peut renoncer, avec l'autorisation du chef de l'Etat, à son immunité, car c'est là un privilège qui n'est pas absolu (matière réelle immobilière) et devant lequel les tribunaux ne doivent pas se déclarer incompétents a priori.

L'incompétence de la juridiction locale vis-à-vis du ministre public, d'ailleurs, est une incompétence *ratione personæ* qui est d'ordre strictement privé. Lui accorder le caractère d'ordre public serait la transformer en incompétence *ratione materiæ*.

Donc, en admettant que le ministre ne peut renoncer qu'avec l'autorisation du souverain, l'indépendance de l'Etat représenté sera sauvegardée et n'aura pas à souffrir du procès intenté. Et comme la liberté personnelle du ministre public ne sera pas atteinte ou diminuée, ainsi qu'elle le serait par un procès criminel, il convient pour bien établir la différence entre les deux sortes d'immunités pénales et civiles de déclarer que

(1) Trib. Seine, 10 mars 1886 et 11 fév. 1892. (*J. de Dr. Int. pr.*, 1886, p. 592 ; 1892, p. 429).

WEISS, v. p. 128.

DE MARTENS. — *Guide diplomatique*, n° 35.

LAURENT, t. III, p. 155.

(2) VATTEL, III. — PRADIER-FODÉRE, pp. 302 et suiv. — BONFILS-FAUCHILLE, n° 716. — BLUNTSCHLI (art. 218), etc...

les premières seules sont d'ordre public et que les secondes sont d'ordre privé.

Si maintenant le ministre devient demandeur à un procès, son action est-elle recevable ? La jurisprudence française qui considère, ainsi que nous venons de le voir, que l'incompétence civile est d'ordre public, se prononce toutefois pour l'affirmative. Les immunités civiles sont établies dans un but de protection, il ne faut point refuser le droit d'action à l'agent diplomatique qui pourra faire valoir des intérêts utiles peut-être à l'accomplissement de sa mission. Le ministre sera cependant soumis au droit commun du pays, et tenu d'observer les règles de procédure même exceptionnelles comme la caution *judicatum solvi*. Il devra, de même, subir l'appel et les pourvois devant les Cours supérieures. Il ne pourra pas éviter la demande reconventionnelle de l'adversaire qui n'est après tout qu'une défense à la demande principale (1).

Dans les cas où exceptionnellement le ministre public pourra être cité en justice, quelques traités ont prévu et réglementé la façon dont l'exploit sera présenté et la marche de l'instance. Dans leur silence, il convient de décider que l'acte introductif d'instance sera remis par la voie diplomatique, c'est-à-dire, par les soins du ministre des affaires étrangères du pays auprès duquel il est accrédité (2).

Enfin, si un jugement est rendu contre un ministre

(1) CONF. BYNKERSGÆCK, ch. XVI, § 13. — PRADIER-FODÉRÉ, pp. 134 et suiv. — CONTRA BLUNTSCHLI, art. 140.

(2) HEFFTER, op. cit, § 42, n° VII, p. 104.

public, son exécution sera possible qu'autant qu'elle ne sera pas incompatible avec le droit à l'inviolabilité. Jamais, bien entendu, dans les pays où la contrainte par corps existe, l'exécution sur la personne ne pourra être envisagée.

Pour les biens, nous avons déjà indiqué qu'elle était l'étendue de l'exemption ; il nous suffira de rappeler que les immeubles où réside le ministre sont insaisissables, et que les meubles qui garnissent l'hôtel lui sont nécessaires pour dignement exercer ses fonctions et profiter des mêmes immunités. Et pour donner une formule nette et précise à cette insaisissabilité, nous dirons que les biens du ministre public ne sont saisissables qu'autant que son inviolabilité et l'exercice de ses fonctions le permettent (1).

Remarque. — Les immunités diplomatiques civiles s'étendent à toutes les personnes qui en jouissent en matière criminelle. Enfin les immunités civiles et pénales se complètent par la dispense accordée au ministre public de venir témoigner publiquement ou non en justice. Quand l'autorité judiciaire du pays où réside l'agent a besoin de recevoir son témoignage, elle doit s'adresser au ministre des affaires étrangères qui, dans la forme diplomatique, demandera au gouvernement étranger d'autoriser son agent à déposer.

* * *

De nos explications sur les immunités diplomatiques, il se dégage cette idée, que le principe qui les régit est

(1) PIERRE, p. 177.

rationnel et procède de l'égalité juridique des nations. Ce sont des privilèges accordés dans le but de garantir la liberté des missions diplomatiques : aussi constituent-ils des droits attachés à la qualité de représentants des Etats qu'ont les ministres publics.

3° DES IMMUNITÉS FISCALES

Les immunités fiscales adoptées par la pratique internationale ne sont point nécessaires à l'accomplissement de la mission diplomatique. Ce sont là des prérogatives de pure courtoisie et dont les Etats se font réciproque concession au profit de leurs représentants. Bien que le règlement de l'Institut de Droit International les prévoit expressément (§ 3), elles ne sont nullement justifiées et pourraient être, du commun accord des Etats, supprimées et sans inconvénient (1).

L'agent diplomatique et le personnel de la mission sont exemptés de quelques impôts ou contributions, mais restent cependant soumis à certains autres.

Tout d'abord, les ministres publics et ceux de leur suite sont exemptés de tous les services publics qui s'acquittent en nature. Ils sont dispensés des contributions mobilières, personnelles et directes (2), des impôts sur le revenu (Angleterre, Allemagne, Italie), du logement des gens de guerre ou taxes le remplaçant, des déci-

(1) Conf. BARTHELEMY. — Chronique des faits internationaux : *Revue générale de D. I. P.*, 1906, p. 103.

(2) En France : Loi 7 therm. an III, art. 13. Avis du Conseil d'Etat, 17 nov. 1843. Lettres du ministre des aff. étr., 21 juin 1843 et 11 juillet 1866. Circ. contrib. 9 avril 1875.

mes de guerre. L'hôtel de l'ambassade, s'il appartient à l'Etat étranger, est affranchi de l'impôt foncier, mais le ministre est tenu des impôts afférents aux immeubles qui sont sa propriété personnelle.

Les impôts indirects, sauf convention contraire, affectent les ministres publics aussi bien que toutes autres personnes résidant sur le territoire. Il ne jouissent pas de la franchise postale et les lois d'enregistrement leur sont applicables. Ils sont tenus des droits de mutation dûs en toutes occasions entre vifs ou *mortis causa*.

Un usage ancien accordait aux agents diplomatiques la franchise des droits de douane ; c'est devenu, par suite d'abus, une concession de pure gracieuseté. L'usage exempté de l'exercice du droit de visite les bagages personnels ; dans certains Etats la franchise douanière est limitée à une quantité déterminée ; dans d'autres, elle n'est admise que pendant une période limitée. (1). En pratique, la douane n'use point de son droit de visite et s'en rapporte à la déclaration, soit verbale soit notifiée par écrit, de l'agent diplomatique. La franchise de douane n'est d'ailleurs point reconnue indistinctement à tous les agents diplomatiques ; elle n'est souvent concédée qu'aux chefs de mission (2).

(1) LEHR, n° 1083 à 1086.

(2) En France (déc. adm. du 24 fév. 1826) l'exemption du droit de visite est formel, ainsi que la dispense du droit de perception pour les objets apportés par le ministre public. A toute autre époque, l'agent diplomatique peut obtenir l'entrée en franchise en s'adressant au ministre des affaires étrangères. Même règle en Angleterre et aux Etats-Unis. La Belgique (loi du 26 août 1822) accorde la franchise douanière sous la condition de réciprocité. En Allemagne (loi du 8 juillet 1867,

Les immunités fiscales ne sont accordées qu'à titre de pure courtoisie internationale et non en vertu d'un droit ; on ne saurait donc les faire découler, comme les autres immunités que nous avons étudiées sous les rubriques précédentes, de l'indépendance des agents diplomatiques à l'égard du pouvoir local. Voilà pourquoi certains pays, autrefois, faisaient racheter à l'agent diplomatique l'obligation de l'impôt, au moyen du paiement d'une somme unique. Ceci se passait en Espagne et en Autriche, mais les législations de ces pays ont abrogé dans le courant du dix-neuvième siècle ces anciens usages.

4° PRÉROGATIVES HONORIFIQUES (1)

Les ministres publics qui, d'après les règlements de Vienne du 19 mars 1815 et d'Aix-la-Chapelle du 21 novembre 1818, rentrent dans la première classe, les ambassadeurs, les légats et les nonces, ont le caractère représentatif. A ce titre, ils représentent le souverain ou le chef de l'Etat dans sa personne et dans sa dignité, ils ont droit à des honneurs, qui sans être aussi importants que ceux rendus aux souverains, n'en sont pas moins remarquables :

art. 15) aucune exemption, mais l'agent diplomatique peut être indemnisé dans l'année par le gouvernement. L'Autriche (Règl. du 30 avril 1875), le Danemark (Ord. de 1770), la Russie et l'Espagne (Ord. d'oct. 1814) n'accordent la franchise que pendant un temps variant de six mois à un an. Seule, la Suède (depuis 1825), fait bénéficier les agents diplomatiques accrédités près l'Etat d'une exemption illimitée. (Voir Heyking, t. II, p. 53, et Pietri, p. 186).

(1) Voir BONFILS-FAUCHILLE, p. 385.

Les prérogatives honorifiques attachées aux ministres de la première classe sont les suivantes, et leur énumération nous paraît suffisante :

1° Le titre d'*excellence* qui doit leur être donné, de vive voix ou par écrit, par tous ceux avec qui ils traitent, sauf par le chef d'Etat auprès duquel ils sont accrédités ;

2° Le droit d'avoir un *dais* dans la salle des cérémonies ;

3° Le droit de se couvrir pendant la cérémonie de leur présentation, mais seulement si le chef d'Etat ou souverain remet sa coiffure sur la tête ;

4° La faculté d'avoir un carrosse attelé de six chevaux. Ces prérogatives particulières sont tombées en désuétude ;

5° Le droit d'avoir sur la porte de leur hôtel le pavillon et l'écusson de leur pays ;

6° Le droit de recevoir les honneurs militaires (1).

5° DE DIVERSES AUTRES IMMUNITÉS

Moins importantes que celles que nous avons examinées précédemment, certaines autres prérogatives sont accordées aux agents diplomatiques par mesure de courtoisie internationale ; aussi varient-elles, comme les immunités fiscales, selon le bon plaisir des différents Etats.

(1) Voir les décrets français des 24 messidor an XII et 6 frimaire an XIII qui règlent les honneurs militaires à rendre aux ambassadeurs par les troupes de terre et de mer. Il faut l'autorisation des ministres de la guerre et de la marine.

Nous parlerons successivement A) du droit de juridiction qui appartient à l'agent diplomatique sur le personnel de la mission ; B) de la conservation de son domicile dans son pays et C) du droit de culte privé.

A. — *Du droit de juridiction de l'agent diplomatique.*

L'ambassadeur avait autrefois, et comme complément de son immunité de juridiction, le droit de juridiction sur le personnel officiel ou non, placé sous ses ordres.

Aujourd'hui, la matière du pouvoir juridictionnel du ministre public est loin d'être établie par des règles précises et concordantes. Ceux qui se sont préoccupés de le leur reconnaître ont pour la plupart subi l'influence de la fiction d'exterritorialité. Pour nous qui l'avons rejetée avec d'ailleurs la doctrine contemporaine, nous estimerions plutôt, qu'il n'est point nécessaire, que le ministre public puisse exercer un droit de juridiction sur le personnel de sa mission, il suffit qu'il exerce le commandement hiérarchique et que son autorité reste obéie et respectée (1).

Les auteurs distinguent entre la juridiction *gracieuse* et la juridiction *contentieuse*.

Tous s'accordent à reconnaître au ministre public l'exercice de la juridiction gracieuse. Il peut ainsi dresser les actes de l'état civil, retenir les contrats, recevoir les testaments, apposer les scellés, procéder aux inventaires successoraux à l'égard des personnes faisant par-

(1) Dans ce sens. BONFILS, p. 406.

tie de sa mission, légaliser des signatures (1). Mais la grosse majorité des auteurs refuse au ministre public la juridiction contentieuse civile qui n'est nullement indispensable à l'accomplissement de sa mission. L'agent diplomatique ne peut, sur l'invitation de son gouvernement, qu'accomplir des actes de pure instruction judiciaire et par commission rogatoire diligenter une enquête, procéder à un interrogatoire sur faits et articles.

De nos jours, la question ne se pose même plus de savoir si le ministre public a l'exercice de la juridiction *criminelle*. Le souverain n'ayant pas ce pouvoir sur son propre territoire, ce serait un non-sens de le reconnaître à son envoyé. Ce droit, qui exista sous l'ancien régime, s'inspirait des théories de la monarchie absolue ; malgré la controverse opiniâtre qui divisa les anciens auteurs, l'histoire offre quelques cas curieux d'application de ce droit, délégué par le souverain à son ministre, de disposer de la vie de ses sujets. L'exemple le plus célèbre de ce mode spécial de distribution de justice souveraine est l'exécution de Monaldeschi, en 1657, à Fontainebleau, sur l'ordre de la reine Christine de Suède. En vertu du même droit, un ambassadeur d'Espagne, à Venise, fit dans le courant du dix-huitième siècle pendre à la fenêtre de son hôtel un de ses domestiques et le marquis de Rosny, duc de Sully, fit à Londres, en 1603, condamner à la peine capitale un gentilhomme

(1) Voir LEHR. — De la compétence à attribuer aux agents diplomat. et consul. comme offic. de l'état civil. (*Revue de D. I. P.*, t. I, pp. 97 et 441.)

de sa suite qui avait tué un Anglais. Aujourd'hui, le droit de juridiction diplomatique ne subsiste plus que dans les pays soumis au régime des Capitulations, et il est exercé, dans la mesure fixée par les lois positives des nations, par les agents diplomatiques concurremment avec les consuls.

B. — *Conservation du domicile.*

Le ministre public conserve son domicile dans le pays qu'il représente, il reste entièrement soumis aux lois de sa nation qui ne cessent point de régir son statut personnel. Il se conforme, quant à sa personne et quant à ses biens mobiliers, aux lois de son pays, il peut disposer par testament suivant la forme usitée dans sa patrie et sa succession réglée suivant les mêmes lois est censée s'ouvrir dans son pays d'origine. La femme, les enfants du ministre public et le personnel de la mission bénéficient des mêmes avantages.

C. — *Droit de culte privé.*

L'agent diplomatique, selon une coutume générale, jouit du droit de pratiquer librement sa religion dans son hôtel. Certains Etats admettent même les envoyés diplomatiques, à installer chapelle ou temple dans les annexes de sa résidence où sont admises les personnes qui pratiquent le même culte que le ministre étranger. Ce droit de libre pratique de la religion ne doit évidemment pas faire échec, dans son exercice, aux règlements de police concernant le maintien de l'ordre public.

Cette immunité, concédée autrefois par mesure de courtoisie, avait une réelle importance, alors que dans la plupart des Etats régnait l'esprit d'intolérance et qu'aucun culte n'était toléré à côté de la religion officielle et légale. Aujourd'hui, la plupart des Etats civilisés admettent les divers cultes à posséder des bâtiments où s'exerceront les cérémonies du rite ; l'envoyé diplomatique n'a donc plus le même intérêt à posséder, dans son hôtel ou dans les dépendances de sa demeure, une chapelle ou un temple privés.

Le ministre du culte (aumônier ou pasteur ou autre), attaché à la mission diplomatique, peut à la légation ou ambassade procéder à tous les actes religieux qui lui compètent, et ces actes produisent à l'égard de l'agent diplomatique ou de ceux de sa suite tous les effets juridiques qu'y attache la législation interne de l'Etat représenté (1).

SECTION II

Prérogatives des consuls.

Les consuls ont besoin, pour pouvoir exercer leurs fonctions en toute liberté et indépendance, de certains privilèges, de certaines prérogatives.

Les consuls, même ceux qui sont commerçants et sujets de l'Etat sur le territoire duquel ils résident, et à plus forte raison les consuls de carrière, ont un caractère public, ce sont, en effet, des mandataires officiels chargés d'une mission d'intérêt public.

(1) PRADIER-FODÉRE. — *Droit diplom.*, t. II, p. 227.

Les consuls, à ce titre, sont garantis, dans l'accomplissement de leurs fonctions, par les gouvernements qui les reçoivent et qui s'engagent, par cela même, à leur reconnaître les prérogatives sans lesquelles leur admission serait vaine et illusoire.

§ 1^{er}. — FONDAMENT DES PRÉROGATIVES DES CONSULS

Les prérogatives des consuls ont certaines un caractère de nécessité qui les lie à la fonction consulaire ; d'autres sont des concessions de pure courtoisie.

L'on ne saurait expliquer par la fiction d'exterritorialité, pas plus les prérogatives accordées aux consuls que les immunités diplomatiques. Imaginée par Grotius et exprimée avec cette tendance grossière qui matérialise le droit, la fiction d'exterritorialité est fausse et inutile. Le vrai motif des immunités diplomatiques, nous avons montré qu'il résidait dans les principes supérieurs du droit des gens, et dans cette nécessité d'assurer aux représentants des Etats souverains l'indépendance et la sécurité pour veiller aux intérêts de leur gouvernement et de leurs ressortissants.

« Le consul, disait Vattel (1), n'est pas ministre public et il n'en peut prétendre les prérogatives. Cependant, comme il est chargé d'une commission de son souverain et reçu en cette qualité par celui chez qui il réside, il doit jouir *jusqu'à un certain point* de la protection du droit des gens. Le souverain qui le reçoit s'engage tacitement, par cela même, à lui donner toute

(1) VATTEL. — *Le Droit des gens*, t. I, p. 622.

la liberté et toute la sûreté nécessaires pour remplir convenablement ses fonctions... Le plus sûr est de pourvoir, autant qu'on le peut, à toutes ces choses par le traité de commerce ; à défaut de traité, la coutume doit servir de règle dans les occasions, car celui qui reçoit un consul sans conditions expresses est censé le recevoir sur le pied établi par l'usage. »

Nous avons, au début de notre étude, examiné la grosse controverse sur le caractère représentatif ou non des consuls. Certains auteurs leur attribuent le caractère de ministres publics.

Et ainsi, ils tendent à élargir le cercle des privilèges qui leur sont concédés.

Il ne faut point croire, cependant, que les prérogatives consulaires soient, en fait, laissées entièrement à l'abandon des doctrines qui disputent sur leur étendue. A leur base se trouvent les usages et les conventions ; les traités internationaux ont précisé par des stipulations expresses les usages anciens. Il y a des lacunes, la jurisprudence y apporte chaque jour et en chaque pays des précisions et des correctifs.

Donc, le fondement des prérogatives des consuls réside d'abord dans les usages établis ; d'une façon à peu près constante, un consul a droit à tous les privilèges qui appartenaient à ses prédécesseurs, sauf réserve formelle dans l'exequatur.

L'Angleterre, dans ses rapports avec les autres nations, n'est liée par aucune convention consulaire ; chez elle, la coutume a force de loi et elle reconnaît aux consuls certaines prérogatives essentielles.

Mais à côté de l'usage, le droit international conventionnel a créé, complété, fixé les droits et privilèges des consuls. Les principales législations intérieures des Etats prévoient, consacrent les prérogatives consulaires et ce sont ces textes qui leur servent alors de fondement.

La législation française n'est point riche. Elle ne possède aucune disposition générale (proposée lors de la rédaction du Code civil, elle fut retranchée sur l'observation de Portalis que la question rentrait dans le droit des gens) ; à peine rencontre-t-on quelques lettres ou circulaires ministérielles (1).

Dans plusieurs pays étrangers, il y a au contraire des textes de droit interne, qui consacrent et règlent certaines prérogatives consulaires (2).

Il n'existe, en somme, aucune convention générale entre les différents Etats, pour fixer la situation juridi-

(1) Lettres du min. des aff. étr. à la justice, 18 août 1818 et 29 mai 1819.

(2) Espagne, Règlement du 1^{er} février 1765 ; Règlement du 3 juillet 1848 ; Ord. du 27 janvier 1896. — Allemagne, Règlement du 18 sept. 1796 ; Circul. min. des aff. étr. du 2 nov. 1817 (réciprocité), le Code de 1877 soumet les consuls étr. à la juridiction de l'empire sauf applic. du principe de la réciprocité ; même disp. dans le Code de 1900. — Etats-Unis (acte du 24 sept. 1789). — Portugal, Règlement du 9 oct. 1789 (inviolabilité). — Italie, Décret du 2 août 1877 (exemption des impôts). — Pays-Bas, Arrêté du 5 juin 1822 (réciprocité). — Russie, Ukase des 18-30 oct. 1839. — Serbie, Ord. du 18 mai 1880 (justice). — Danemark, Circ. du 25 avril 1821. — Brésil (Règlement du 8 nov. 1851) ; Arrêté du 3 oct. 1880 (suppriment exemption de juridiction et d'impôts). — Belgique (Loi du 1^{er} janv. 1856) exemption d'impôts.

que des consuls au point de vue des prérogatives concédées. Les dispositions conventionnelles, contenues dans des traités de commerce ou dans des accords internationaux n'ayant de valeur obligatoire qu'entre les Etats qui les ont consentis, donnent au droit consulaire une variabilité de nature à créer des difficultés et des méprises. Il est vrai que le principe de la réciprocité et la clause de la nation la plus favorisée (Angleterre) tendent à atténuer ce défaut ; même cette dernière clause est devenue de style dans la plupart des traités et conventions. Mais, si elle permet d'unifier le droit consulaire dans une large mesure, son effet est relativement restreint par l'uniformité des dispositions de beaucoup de conventions qui semblent copiées les unes sur les autres (1).

Dès la session de Lausanne de 1888, M. Engelhart, rapporteur à l'Institut de Droit international, avait présenté, sur la question des immunités, certaines propositions. Etudiées pendant plusieurs réunions aux différentes sessions qui suivirent, elles ont abouti à l'adoption, le 26 septembre 1896, de résolutions qui constituent le règlement des immunités consulaires.

(1) Le traitement des consuls d'après le principe de la nation la plus favorisée a été établi par l'art. 11 du traité de Francfort du 10 mai 1871. — France-Grande-Bretagne : Traité du 15 janv. 1787 (art. 6) ; France-Autriche : Conv. consulaire du 11 décembre 1866 (art. 15) ; France-Chili : Traité du 15 sept. 1846 ; France-Grèce : Conv. 7 janv. 1876 ; France-Italie : Conv. du 26 juillet 1862 ; France-Espagne, 7 janv. 1862 ; France-Portugal, 11 juillet 1866 ; France-Russie, 1^{er} avril 1874. En vertu de divers traités les consuls d'Allemagne, Espagne, Suède, Japon jouissent en Autriche des prérogatives accordées aux consuls de toute autre puissance.

Ce règlement établit aujourd'hui la portée des immunités ou des prérogatives concédées aux consuls et crée, pour ainsi dire, un droit uniforme, qui doit recevoir l'observation des Etats où l'usage ne sera pas prépondérant et où, des textes législatifs ou des traités ne seront pas en vigueur.

En résumé donc, et avant d'étudier la portée des prérogatives consulaires, il importe de bien se pénétrer de cette idée : des privilèges existent au profit des consuls et ils ont leur fondement dans l'usage international, dans les législations internes des pays, dans les conventions des Etats entre eux.

* * *

Nous allons faire maintenant connaître quelles sont, d'une manière générale, les prérogatives consulaires. Nous les étudierons ensuite, en distinguant les consuls des pays de chrétienté et ceux des pays hors chrétienté, le régime des capitulations créant pour eux un état de droit exceptionnel.

§ 2. — CLASSIFICATION DES PRÉROGATIVES CONSULAIRES

Certaines des prérogatives reconnues aux consuls sont, pour ainsi dire, inhérentes à la fonction consulaire et sont accordées au consul pour l'accomplissement de sa mission ; leur existence est indépendante de toute convention. D'autres, au contraire, sont personnelles, et ne sont accordées qu'en considération du respect dû à sa personne et constituent une marque de courtoisie du gouvernement territorial.

Il est fort difficile de faire, en pratique, la répartition et de distinguer, dans le consul, le représentant public du simple particulier. Beaucoup de prérogatives, en effet, qui n'apparaissent pas comme immédiatement liées à la fonction consulaire, n'en sont pas moins très utiles au consul pour assurer son indépendance.

Il nous faut tout d'abord poser un principe formel : Les consuls des pays d'Extrême-Orient, Levant et Pays Barbaresques ont des immunités qui n'appartiennent pas aux consuls des pays de chrétienté. Aussi peut-on dire, sans exagération, que les consuls, dans les pays hors chrétienté, sont à peu près traités comme des agents diplomatiques.

Nous allons essayer une classification des prérogatives consulaires. Elle ne se réfèrera, en conséquence, qu'aux consuls des pays de chrétienté.

Les consuls jouissent, d'une manière généralement reconnue, des prérogatives suivantes :

- 1° Inviolabilité limitée de la personne ;
- 2° Inviolabilité limitée du domicile et des archives ;
- 3° Immunité restreinte de juridiction ;
- 4° Exemption de certaines charges personnelles et pécuniaires ;
- 5° Quelques autres avantages moins importants sont, en outre, attachés à la fonction consulaire.

Chacune de ces prérogatives feront l'objet d'un développement spécial.

Mais, avant d'entrer dans le détail, nous sommes obligé d'examiner rapidement à quels fonctionnaires

de l'administration consulaire sont concédés ces privilèges.

Nous savons qu'il y a, dans tous les Etats modernes, deux catégories de consuls : 1° Les consuls de carrière ; 2° les agents consulaires.

Les premiers, nommés après avoir rempli heureusement certaines conditions rigoureuses d'aptitude et avoir fait preuve de connaissances spéciales, résident uniquement pour l'exercice de leurs fonctions dans l'Etat étranger ; par là, toutes chances de conflits ou d'abus sont considérablement diminuées, et ils possèdent dans toute leur plénitude les prérogatives consulaires.

Les agents consulaires, dont les fonctions sont gratuites, et qui ont des intérêts personnels à faire valoir comme commerçants ou industriels, dans les pays où ils exercent leurs fonctions, n'ont pas du tout la même dépendance que les consuls de carrière à l'égard de l'Etat qui les a nommés. Aussi, les gouvernements se montrent, en général, moins bien disposés à leur accorder des immunités et des privilèges. Les conventions consulaires disposent très souvent, que les immunités concédées aux consuls ne peuvent s'étendre à ceux qui sont citoyens de leur pays de résidence, qui y sont propriétaires et y exercent un commerce.

Le titre II du règlement de l'Institut du 26 septembre 1896 s'occupe des agents consulaires, et ne leur accorde l'immunité personnelle et l'exemption de juridiction que s'ils ont agi en leur qualité officielle, et l'exemption des impôts uniquement pour l'immeuble

affecté à leur office. Mais, comme les consuls de carrière, ils ont droit à l'inviolabilité des archives et sont autorisés à placer sur la porte extérieure de leur office les armes sur écusson et le drapeau du pays qui les a nommés.

Ainsi donc, les prérogatives consulaires, que nous allons passer en revue maintenant, s'appliqueront dans les pays de chrétienté, aux seuls consuls de carrière (consules missi), avec cette précision toutefois, que les conventions internationales placent souvent sur le même pied que les consuls, les vice-consuls et les chanceliers (1). Quelquefois elles font participer les secrétaires des consuls aux mêmes traitements. Ce n'est qu'exceptionnellement que les élèves consuls en bénéficient.

Quant au personnel non officiel, la femme et les enfants et *a fortiori* les domestiques, ils ne profitent point des prérogatives consulaires.

A. — Pays de chrétienté

1^o INVIOLABILITÉ LIMITÉE DE LA PERSONNE

Le plus grand nombre des conventions consulaires de la seconde moitié du dix-neuvième siècle et qui lient la plupart des grands Etats de l'Europe et plusieurs Etats d'Amérique, confèrent aux consuls de car-

(1) France-Autriche, Conv. du 11 déc. 1866 (art. 2) ; France-Italie, Conv. du 26 juillet 1862 (art. 8) ; France-Etats-Unis, Conv. du 23 fév. 1853 (art. 2) ; France-Portugal, Conv. du 11 juillet 1866 (art. 2, 7, 16) ; France-Suède et Norvège, traité du 30 déc. 1881 (art. 9).

rière, mais d'une façon partielle et limitée, l'inviolabilité personnelle, soit expressément, soit en stipulant le traitement de la nation la plus favorisée. Cette inviolabilité est limitée en ce sens qu'elle cesse pour les faits et actes que la législation du pays qualifie de crimes (1).

En vertu du principe de l'inviolabilité, réparation est due aux consuls, en raison des violences, diffamations et outrages dont ils seraient victimes de la part des particuliers, mais ils ne sont jamais protégés que par le droit commun.

Dans les pays où existe encore la contrainte par corps, il est stipulé par des conventions expresses que les consuls ne sont point contraignables, si ce n'est pour engagement de commerce (2).

Dans le cas où l'arrestation du consul est possible, il est d'usage constant qu'elle n'a lieu, sauf le cas de flagrant délit, qu'après le retrait de l'*exequatur* (3).

(1) L'immunité personnelle est stipulée : Dans les conv. cons. : France-Autriche (11 déc. 1866, art. 2, al. 2) ; France-Bolivie (conv. 5 août 1897, art. 8) ; France-Brésil (traité du 8 janv. 1826) ; France-Grèce (conv. du 7 janv. 1876, art. 8) ; France-Italie (26 juillet 1862, art. 2) ; France-Espagne (7 janvier 1862, art. 12).

L'immunité est sous-entendue dans la clause de la nation la plus favorisée : Conv. du 9 mars 1842 France-Danemark (art. 5) ; 30 mai 1892, France-Colombie ; Traité avec le Guatemala (8 mars 1848) ; France-Japon, 4 août 1896 (art. 19) ; France-Pays-Bas, 7 juin 1865 (art. 37) ; France-Portugal, 11 juillet 1866 (art. 2).

V. JORDAN. (Les consuls dans les pays faisant partie de la communauté internationale. *R. D. I.*, p. 495 et suiv.)

(2) Ex. Espagne-France, traité du 17 mars 1769. — V. PRADIER-FODÉRÉ, t. IV, p. 679.

(3) V. PRADIER-FODÉRÉ, t. IV, p. 686. — DE CLERCQ et VALLAT, t. 1, p. 16.

Remarque. — L'on cite parfois, comme un exemple typique de violation de l'immunité consulaire, l'affaire Pritschard. En 1843, l'amiral français Dupetit-Thouars, qui venait d'occuper Taïti, avait fait arrêter et expulser un pharmacien missionnaire anglais, nommé Pritschard, qui s'était rendu l'instigateur de troubles séditeux contre l'autorité française. Il se réclama de sa qualité de consul anglais — qu'il n'avait d'ailleurs plus — pour obtenir du gouvernement français une indemnité de 25,000 francs.

Cet exemple est mal choisi, car Pritschard, n'étant plus consul, avait perdu son droit à l'inviolabilité personnelle et pouvait être expulsé comme tout autre particulier étranger (1).

2^o INVIOLABILITÉ DU DOMICILE ET DES ARCHIVES

Cette immunité est limitée, en ce sens, que le domicile proprement dit n'est point garanti (2), et que les officiers de justice peuvent opérer la saisie conservatoire ou la saisie-exécution du mobilier du consul. Mais ils doivent respecter les bureaux et surtout les archives consulaires.

Sous aucun prétexte, l'autorité locale ne peut pénétrer ou perquisitionner dans les lieux occupés par le

(1) V. GUIZOT : *Mémoires*, t. VII, p. 40. « L'Affaire Pritschard. »

(2) Cependant les Etats-Unis ont passé avec la plupart des Etats des traités aux termes desquels « les chancelleries et habitations consulaires sont inviolables, les autorités ne pouvant les envahir sous aucun prétexte ». (Conv. du 23 fév. 1853 avec la France.)

consulat et où sont installés les bureaux et les archives (1).

Si le consul est commerçant, les conventions prescrivent la séparation des archives du consulat des papiers de commerce, car ces derniers restent sous l'empire du droit commun.

Même l'Angleterre reconnaît, en fait, ce droit à l'inviolabilité des archives, bien qu'elle n'ait conclu avec les autres Etats aucune convention consulaire, et que chez elle les consuls étrangers soient en tous points soumis à la juridiction territoriale.

Quelques incidents consulaires ont surgi à propos de l'inviolabilité des archives. Un des plus intéressants est celui franco-italien à Florence en 1887. Le consul français ayant, après apposition de scellés au domicile d'un Tunisien décédé, fait déposer aux archives du consulat les papiers du défunt, un créancier de ce dernier assigna le consul en dessaisissement des papiers saisis, et fit exécuter le jugement obtenu contre le consul par un « prêteur » de la ville, qui pénétra au consulat et enleva les papiers. Cette violation des archives consulaires provoqua une protestation immédiate du consul de France et une réclamation énergique de son gou-

(1) L'inviolabilité des archives consulaires est formellement stipulée dans les conventions consulaires passées entre la France et l'Autriche du 11 décembre 1866 (art. 5) ; le Chili (15 septembre 1846) ; l'Equateur (6 juin 1843) ; le Guatemala (8 mars 1848) ; le Honduras (22 février 1856) ; Nicaragua (11 avril 1859) ; l'Espagne (7 janvier 1862) ; la Grèce (7 janvier 1876, art. 5) ; l'Italie (26 juillet 1862, art. 5) ; le Portugal (11 juillet 1866, art. 5) ; la Russie (1^{er} avril 1874) ; le Salvador (5 juin 1878).

vernement. A la suite de cet incident, fut signée la convention franco-italienne du 8 décembre 1888, qui décide que par *archives consulaires*, il faut entendre l'ensemble des pièces de chancellerie et autres se rattachant directement au service (1).

3° IMMUNITÉ RESTREINTE DE JURIDICTION

L'inviolabilité personnelle n'entraîne point l'exemption de juridiction ni pénale, ni civile.

1° Au point de vue pénal, les tribunaux locaux, selon une doctrine généralement admise en France, peuvent connaître des crimes, délits ou contraventions commis par les consuls étrangers. Selon M. Faustin Hélie, les autorités territoriales compétentes pour juger des crimes ou délits, dont pourraient se rendre coupables les consuls, devraient cependant user d'une certaine prudence dans les poursuites, mais seraient seules juges de leur opportunité (2).

En pratique, l'immunité pénale ne devrait pas leur être refusée en présence de la clause insérée dans la plupart des conventions consulaires et qui leur confère l'immunité personnelle sans en donner d'interprétation (3) : « ils jouiront de l'immunité personnelle sans qu'ils puissent être arrêtés et conduits en prison *si ce n'est pour crime...* »

D'où il ressort que les consuls ne pourraient être

(1) V. CLUNET. — *J. D. Int. pr.*, 1888, pp. 5, 8 et 59.

(2) FAUSTIN HÉLIE. — *Traité d'instruct. crim.*, II, p. 119.

(3) V. Conv. franco-espagnole du 7 janv. 1862 (art. 12).

poursuivis en matière délictuelle, et leur prérogative de juridiction serait alors limitée aux délits et aux contraventions.

La jurisprudence française consacre le principe de l'immunité absolue de juridiction pour tous les actes que le consul accomplit dans l'exercice et la limite de ses attributions officielles. Pour les actes qu'il accomplit comme personne privée, la jurisprudence est loin d'être fixée. Quelques décisions laisseraient entendre que l'immunité pénale pourrait être accordée aux consuls, les unes se basent sur le principe erroné de l'exterritorialité (Cass., 23 décembre 1854, S. 54, 1. 811), les autres sur les termes des conventions internationales, interprétant dans le sens large l'expression « immunités personnelles » (Trib. Seine, 8 juillet 1890. *Gaz. Trib.*, 9 juillet 1890 (1).

De nombreuses décisions, au contraire, décident que les consuls ne jouissent point de l'immunité pénale. Certaines se basent sur le caractère purement commercial des consuls (Aix, 14 août 1829, S. 1830, 2, 190), d'autres sur cette considération que les consuls ne sont point des agents diplomatiques. C. de Rennes, 25 juillet 1849 (S. 50, 2, 34) ; Rouen, 19 mai 1900 (*Gaz. Pal.* 1900, 1, 169) ; Toulouse, 18 mars 1891 (P. P. 92, 5, 7) (2).

Certains pays exigent des conventions fermes, Bré-

(1) Cette décision se base sur l'art. 8 de la conv. franco-grecque du 7 janv. 1876.

(2) V. FÉRAUD-GIRAUD. — *Etats et souverains*, p. 179.

sil (1), Allemagne (loi d'empire du 26 juin 1868, § 21), Autriche : sinon ils relèvent comme les simples particuliers des tribunaux ordinaires. Il en est de même en Angleterre, en Portugal, en Belgique, au Danemark, en Suède, en Espagne, aux Etats-Unis, etc. (2).

Nous pensons qu'il y aurait lieu de se demander si les consuls de carrière ne devraient pas être exempts de toute juridiction locale répressive, la procédure criminelle ou correctionnelle faisant échec et portant atteinte à l'indépendance.

Le principe de la compétence a été posé par l'article 6 du règlement de l'Institut, mais le 2^o alinéa a tempéré la rigueur du premier, en décidant que toute action intentée à un consul devrait être suspendue jusqu'à ce que le gouvernement, dûment prévenu par la voie diplomatique, ait pu se concerter avec le gouvernement territorial sur la solution que l'incident comporte (3).

Et cette règle se réfère également à la compétence civile que nous allons maintenant examiner.

2^o Au point de vue civil, les consuls sont-ils subordonnés à la juridiction des tribunaux de leur résidence ?

Comme en matière de juridiction répressive, le consul ne peut être cité devant les tribunaux civils ou commerciaux à l'occasion des actes accomplis par lui

(1) Conv. Brésil-Portugal, 25 févr. 1876 (art 4).

(2) V. BONFILS, n^o 756, p. 421.

(3) Dans ce sens. — RUBEN DE COUDER (n^o 34). — LEHR (n^o 1290).

en sa qualité officielle et dans les limites de ses pouvoirs consulaires. On a voulu assurer aux consuls la plus entière indépendance et les mettre à l'abri d'actions qui auraient pu les atteindre dans leur honneur et leur dignité. Le consul, représentant l'autorité souveraine de l'Etat qui l'a nommé, ne peut être civilement responsable d'un acte qui rentre dans l'exercice de ses fonctions et qu'il a accompli comme mandataire de l'Etat. Soumettre le consul à la juridiction des tribunaux locaux serait alors permettre à ces tribunaux de contrôler et de critiquer les actes de l'Etat étranger.

« Ces actes du consul, dit la Cour de Cassation française (1), sont la manifestation publique de la volonté de son gouvernement et celui-ci ne saurait être soumis à un pouvoir étranger. »

Donc, dans ce cas, l'incompétence est d'ordre public, quelle que soit la qualité de l'agent consulaire qui ait exercé l'acte de la fonction.

Pour les actes de la vie non officielle du consul, c'est-à-dire pour ceux qu'il accomplit comme personne privée, il est de principe, dans le droit actuel, que le consul est justiciable de la juridiction civile locale. Il n'y a point encore, dans le droit international, de traités qui aient réglementé cette importante question.

Dans la plupart des Etats où des règlements ou des dispositions internes n'attribuent point compétence à leurs tribunaux pour connaître des affaires civiles cou-

(1) Cassation, 30 juin 1884. — S. 85, 1^{re} p.

cernant les actes non officiels des consuls, la jurisprudence a proclamé elle-même sa compétence.

Nombreuses sont les décisions en ce sens des cours et tribunaux de France, tant en matière commerciale qu'en matière purement civile (1).

Beaucoup de conventions cependant dispensent les consuls de comparaître en personne devant la justice, à moins que le tribunal saisi n'ait par jugement ordonné la comparution personnelle des parties ou fait approcher les parties pour leur déférer le serment (2).

Ce sont en principe les tribunaux ordinaires qui sont compétents (France, Autriche, Allemagne, Belgique, Brésil). Cependant, en certains pays, l'action doit être intentée directement devant le tribunal d'ordre supérieur. Ainsi, aux Etats-Unis, le débat où se trouve intéressé un consul doit être porté devant la cour fédérale (3), alors même que le consul ou vice-consul est un régnicole.

Enfin, nous avons vu que la plupart des traités consentis entre les Etats modernes refusent le droit d'exé-

(1) Montpellier, 23 janvier 1841 (Ryan). S. 41-2-193 : « Attendu que Ryan a agi dans la cause, non point en qualité de consul, mais bien *dans ses intérêts privés*... »

Paris, 8 janvier 1886 (d'Oliveira), affaire du cercle Taitbout.

Aix, 14 août 1829. S. 30-2-322. — Paris, 28 avril 1841.

DALLOZ, Répert. v^o consul, n^o 35, 3^o. — En matière civile, V. Bordeaux, 20 mai 1829, DALLOZ. Rép. v^o consul, n^o 35, 3^o ; Trib Seine 4 janv. 1875, *Gaz. Trib.*, 24 janv. 1875.

(2) France-Grèce, convent. du 7 janv. 1876 (art. 7). — Conv. France-Républ. dominicaine (25 oct. 1882, art. 7).

(3) Constitut. *Of the United States*, art. 3, § 2. (V. LAWRENCE. — *Commentaires sur les éléments de D. I. de Weaton*, 1V, p. 27).

cuter les jugements obtenus contre les consuls par voie de contrainte corporelle.

En France, depuis la loi du 22 juillet 1867, la question ne se posait plus, puisque la contrainte est supprimée en matière civile, commerciale et *contre les étrangers*, le consul bénéficiait donc du droit commun des étrangers en l'absence de traités formels.

Si donc l'exécution forcée sur la personne est devenue impossible, il en est de même pratiquement sur les *biens*, car les consuls de carrière font le plus souvent sur le territoire étranger un séjour assez court et y possèdent peu de biens remplissant les conditions nécessaires d'exécution.

La mesure de contrainte la plus sûre et la seule pratique sera certainement la voie diplomatique.

4^o EXEMPTION DE CERTAINES CHARGES PERSONNELLES ET PÉCUNIAIRES

Les gouvernements ont pris l'habitude de dispenser les consuls étrangers de certains impôts et de certaines charges personnelles. Ce sont, comme en matière diplomatique, des mesures courtoises ayant pour but de rendre moins onéreux le séjour, sur le territoire, des consuls, qui sont astreints à des frais considérables de représentation.

Cette faveur s'explique encore par la difficulté ou l'impossibilité d'appliquer aux consuls les mesures de contrainte fiscale.

En France, les consuls étrangers (sauf cependant ceux d'Angleterre) sont, en vertu des conventions

internationales ou du principe de la réciprocité (voir conseil d'Etat, 7 septembre 1848 et 20 septembre 1865. Lebon, pages 566 et 917), exempts des contributions personnelle et mobilière, de l'impôt des portes et fenêtres, mais non de la contribution foncière, ni des patentes, ni des droits d'octroi ou de douane. La plupart des conventions ne créent l'exemption qu'au profit des consuls citoyens de l'Etat qui les envoie (1). Certains autres en font bénéficier les consuls citoyens d'Etats tiers (2), ou même tous les consuls, sans distinction de nationalité (3).

Dans presque tous les pays, les consuls sont exempts des taxes locales et de logements militaires, et c'est encore le principe de la réciprocité internationale qui, en de telles occasions, dénoue les difficultés (4).

5° AUTRES AVANTAGES

Moins importants et concédés à titre de courtoisie, certains avantages qui constituent des prérogatives sont encore attribués aux consuls. Nous nous borne-

(1) PRADIÈR-FODÉRÉ. — *Dr. Int.*, IV, n° 2117. — Presque toutes les conventions passées par la France sont basées sur ce principe. Ex. France-Italie, conv. du 26 juillet 1862, art. 2, dont les termes sont exactement reproduits par toutes les conventions postérieures (France-Autriche, 11 déc. 1866 ; Espagne, 7 janv. 1862 ; Grèce, 7 janv. 1876 ; Russie, 1^{er} avril 1874 ; Bolivie, 5 août 1897, etc.).

(2) Conv. franco-américaine (U. S.) du 23 févr. 1853, art. 2.

(3) Conv. franco-chilienne du 15 sept. 1846, art. 20.

(4) En Allemagne, loi du 25 juin 1868, § 4 ; Espagne, Ord. 25 janv. 1896, Notes internat. échangées entre la France et la Suède et Norvège les 25 juin, 23 et 31 juillet 1900 ; Russie, Ukases des 30 août 1831 et 26 mai 1903, etc.

rons le plus souvent à une simple énumération, car les détails que nous avons donnés sur cette matière lorsque nous avons traité des immunités diplomatiques, serviront à expliquer ces privilèges consulaires.

1° Tout d'abord, et comme complément de l'immunité de juridiction, la dispense pour les consuls de comparaître comme témoin devant les tribunaux de la résidence ; prérogative accordée dans le but évident de ne point les distraire de leur service. Cependant les gouvernements semblent y renoncer (1). Il est admis, toutefois, que la dispense cesse au cas où il s'agit de déposer dans une affaire criminelle.

2° Droit au pavillon et à l'écusson (art. 14, règl. de l'Institut).

3° Droit de correspondance télégraphique chiffrée (art. 15 id.).

4° Rang dans les cérémonies officielles (art. 17, id.).

5° Honneurs militaires. En France les consuls sont assimilés à des officiers supérieurs.

B. — *Pays hors chrétienté*

En vertu d'un très grand nombre de traités dont les plus anciens portent le nom de Capitulations, les con-

(1) PRADIER-FODÉRE, t. IV, n° 2117. — *Chrétien*, n° 577, p. 535. Cette dispense a suscité de graves difficultés. (Incident franco-américain (E. U.) de 1854, Dillon, qui amena la conclusion de nombreuses conventions par les Etats-Unis avec l'Italie (8 févr. 1868) ; la Belgique (5 déc. 1868) ; l'Autriche (11 juillet 1870) et l'échange de notes avec la France sur la conv. du 23 févr. 1853. La France, d'ailleurs, a passé de nombreux traités dans le même sens.

suls des Etats chrétiens jouissent dans les pays hors chrétienté d'un ensemble de privilèges qui constituent une véritable exterritorialité ou, pour mieux parler, sont des restrictions au principe de la souveraineté territoriale consenties par ces Etats aux étrangers.

Dans les pays hors chrétienté, par application du régime des capitulations ou des traités postérieurs, les étrangers chrétiens jouissent de l'inviolabilité de leur personne et de leur domicile, sont dans une large mesure soustraits aux lois et à la juridiction territoriales et ressortissent dans cette même mesure de la juridiction de leurs consuls.

Quant aux consuls, ils sont en principe traités comme des agents diplomatiques, et ils ont droit aux mêmes immunités.

Nous rappellerons donc ce que nous avons déjà dit pour les agents diplomatiques :

1° La personne des consuls et leur domicile sont absolument inviolables ; cette immunité s'étend à tous les membres de leur famille, aux gens de leur suite. D'où il résulte que le consul et ceux qui vivent avec lui échappent à la juridiction locale, répressive et civile, ils ne peuvent non plus ni être arrêtés, ni emprisonnés (1).

Donc 2° l'immunité de juridiction leur est concédée sans restriction et dans sa notion la plus large.

3° De cette situation privilégiée se dégage encore

(1) PRADIER-FODÉRE, t. IV, n° 2122, p. 712 et s. CHRÉTIEN, n° 583, pp. 540 et 541.

cette prérogative inouïe et que l'on refuse d'accorder aux ministres publics des pays chrétiens, c'est que le droit d'asile, supprimé depuis un siècle en Europe, reparait avec toute sa vigueur dans les pays musulmans et orientaux. La maison du consul est censée faire partie du territoire de l'Etat que les consuls représentent. Aucune autorité locale ne peut y pénétrer par force, même pour rechercher les indigènes réfugiés (1). En Syrie, le droit d'asile s'étend même à tout le quartier du consulat.

4° Les consuls ont droit à une garde d'honneur, composée de bachi-bouzoucks ou de janissaires, fournie par le gouvernement local (2), mais payée par eux.

5° Les consuls sont exempts de toute charge personnelle, de tout tribut, de toute imposition directe ou indirecte.

6° Ils jouissent du droit de culte privé.

* * *

La plupart de ces immunités sont formellement stipulées dans les conventions internationales. Beaucoup cependant résultent d'un très lointain usage.

Les capitulations les plus anciennes furent accordées au douzième siècle aux Persans et aux Génois et renouvelées en 1453 par Mahomed II.

(1) En 1822, lors des massacres de Chio, 2,000 chrétiens se réfugièrent auprès des consuls de France et d'Autriche et purent ainsi éviter la mort. (V. CHRÉTIEN, n° 583, p. 541).

(2) La Porte ayant émis la prétention de supprimer cette garde, les puissances protestèrent et après un échange de notes avec le Divan, l'état actuel des choses a été conservé.

Avec la France elles datent du seizième siècle et la plus importante est celle obtenue par François I^{er}, en 1535, de Soliman le Magnifique ; elles furent renouvelées, confirmées et complétées jusqu'en 1740, où elles furent stipulées *perpétuelles* entre Mahmoud I^{er} et le marquis de Villeneuve, ambassadeur de Louis XV.

Ces capitulations de 1740 sont celles aujourd'hui encore en vigueur, le traité de Paris du 25 janvier 1802 et les traités de 1838 et 1861 n'ayant fait que les rappeler.

L'Angleterre a les siennes depuis 1579, la Hollande et l'Autriche depuis 1612, la Russie depuis 1711, la Suède et le Danemark depuis 1737, la Prusse depuis 1761, l'Espagne depuis 1782, et la Sardaigne depuis 1825 (confirmées par l'Italie en 1825).

D'autres sont plus récentes :

Celles des Etats-Unis datent de 1830, celles de Belgique de 1838, celles du Portugal de 1843, la Grèce n'eut les siennes qu'en 1854.

Les Etats chrétiens ont contracté des actes analogues avec les Etats barbaresques et ceux d'Extrême-Orient. Le Maroc a traité avec la France le 28 mai 1767, avec l'Espagne le 1^{er} mars 1799, avec les Etats-Unis le 16 septembre 1836, avec l'Angleterre le 9 décembre 1856 (1). L'Iman de Mascate a traité avec la France le 17 novembre 1844, il avait déjà accordé un régime de faveur à l'Angleterre (1839), et aux Etats-Unis (1833).

La Perse avait traité avec la France dès le dix-hui-

(1) V. DE CLERCQ, t. I, p. 90 et s. ; t. III, p. 379 ; t. V, p. 200 ; t. VI, p. 571.

tième siècle ; le traité franco-persé du 12 juillet 1855 est encore en vigueur. Elle a passé des traités avec l'Angleterre en 1857, avec la Russie en 1828, avec les Etats-Unis en 1858. Les traités des Etats chrétiens et des pays d'Extrême-Orient sont plus récents. Nous citerons le traité franco-siamois, du 15 août 1856 ; ceux passés par l'Etat de Siam avec l'Angleterre, le 13 mai 1855, les Etats-Unis en 1856 et l'Italie en 1868.

La Chine a passé avec la France le traité de Wampoa le 24 octobre 1844 ; avec le Portugal elle a traité en 1845, avec les Etats-Unis en 1844, en 1843 avec l'Angleterre après la guerre de l'opium. Le traité de Tientsin de 1858 ratifia ceux passés avec la France, l'Angleterre et les Etats-Unis. Ils furent confirmés le 25 octobre 1860.

La Chine a également passé des traités avec la Prusse en 1861, l'Allemagne en 1871, le Danemark en 1863, l'Espagne en 1864, l'Italie en 1866 et l'Autriche en 1869.

Le Japon, depuis sa transformation, a dénoncé les anciens traités de capitulations et est régi avec les autres Etats par le principe de la clause de la nation la plus favorisée.

Un des plus récents traités est celui passé le 10 janvier 1908, entre la France et l'Etat d'Ethiopie.

Quant à l'Egypte, même après la réforme judiciaire et l'organisation des tribunaux mixtes, les immunités consulaires ont été conservées comme sous le régime des capitulations, parce que les diverses puissances qui ont adhéré à cette réforme ont confirmé expressément

les immunités, privilèges et prérogatives que les usages diplomatiques et les traités avaient concédés aux consuls étrangers (1).

Ces traités sont la convention de Londres du 15 juillet 1840 et le firman du 1^{er} juin 1841, qui décident que les capitulations ottomanes s'appliquent à l'Egypte.

(1) Cour d'Alexandrie, 1^{er} avril 1876. — *J. D. I. privé*, 1876, p. 406.

TITRE TROISIÈME

Fin de la mission diplomatique et consulaire

Pour compléter l'étude de la situation comparée des agents diplomatiques et des agents consulaires, nous devons logiquement examiner comment prend fin la mission des uns et des autres. Parmi les nombreux modes de terminaison que nous allons signaler, les uns se traduisent, pour les deux fonctions, par une même formule ; les autres, au contraire, sont spéciaux aux agents diplomatiques ou aux agents consulaires.

Nous procèderons cependant en cette matière, comme nous l'avons déjà fait, lorsque nous avons étudié dans les titres précédents l'entrée en fonction dans les deux carrières, les attributions et les prérogatives des agents diplomatiques et consulaires.

CHAPITRE PREMIER

De la fin de la mission diplomatique

Parmi les causes qui mettent fin à la mission diplomatique, certaines se réfèrent à la personne de l'agent, d'autres peuvent se rapporter à un fait dépendant de l'Etat ou du souverain qui l'a accrédité ; quelques-unes enfin se rattachent à des faits qui dépendent de l'Etat ou du souverain qui l'a reçu. Sous le premier aspect, les missions diplomatiques prennent fin :

1° Par la mort de l'agent ; 2° par sa démission ; 3° par l'admission de l'agent à faire valoir ses droits à une pension de retraite.

Si on les considère au second point de vue général, elles se terminent :

1° Par la mort ou l'abdication du souverain qui a accrédité l'agent diplomatique ; 2° par l'expiration ou la révocation de ses lettres de créance ; 3° par la réalisation de l'objet de sa mission ; 4° par le rappel spontané de l'agent, ce qui se produit toujours dans le cas de guerre ou de suspension de relations.

Enfin, examinée sous le troisième point de vue géné-

ral, la mission de l'agent diplomatique se termine :

1° Par la mort ou l'abdication du souverain auprès duquel il est accrédité, et 2° par son éloignement ou par son expulsion sous forme de remise de passeports.

De tous ces modes d'extinction, quelques-uns seulement doivent appeler nos observations et solliciter un développement approprié à leur importance,

MORT DE L'AGENT

En cas de mort d'un agent diplomatique dans l'exercice de ses fonctions, la gérance du poste est confiée de plein droit, et sauf désignation contraire de son gouvernement, au plus ancien des secrétaires attachés à sa mission. A défaut d'agent en sous-ordre, l'intérim peut être confié au consul ou au représentant d'une puissance alliée ou amie. Il appartient au gérant intérimaire du poste, ou à son défaut aux autorités locales, d'apposer les scellés sur les papiers et les archives. C'est également de concert avec les pouvoirs locaux qu'il règle les funérailles et les honneurs consacrés par les usages internationaux aux envoyés du rang de l'agent défunt. La courtoisie que se doivent les nations entre elles exige que la veuve de l'agent diplomatique, sa famille et ses serviteurs conservent, pendant quelque temps, les privilèges et les immunités dont ils jouissaient de son vivant.

DÉMISSION ET RAPPEL PAR SON GOUVERNEMENT

Lorsqu'un agent diplomatique adresse sa démission à son gouvernement, il ne peut pas quitter son poste,

ou son emploi, tant que sa démission n'a point été régulièrement acceptée (1).

S'il est spontanément rappelé par son gouvernement, si son mandat officiel est terminé par l'expiration ou la révocation de ses lettres de créance, si encore il est changé de résidence, son rappel ou son remplacement donne lieu à l'accomplissement de formalités analogues à celles qui ont été suivies au moment de son entrée en fonction.

Il est d'usage, que le souverain de l'Etat représenté notifie au gouvernement étranger la teneur des lettres de rappel qu'il a adressées à son agent. Le chef de l'Etat qui reçoit les lettres de rappel y répond par des *lettres de recréance*.

L'agent rappelé est tenu de remettre en audience solennelle, dite audience de congé, ses lettres de rappel au souverain ; il lui présente son successeur et reçoit les lettres de recréance accompagnées de ses passeports. Si l'agent diplomatique était un envoyé extraordinaire, sa mission achevée, il prend congé du souverain sans que son départ ait été précédé de remise de lettre de rappel ; il en est de même lorsque un agent intérimaire reçoit son successeur.

La déclaration de guerre interrompt les relations diplomatiques et « ipso facto » les agents des deux nations ennemies se trouvent rappelés. Les agents diplomatiques reçoivent leurs passeports et un délai leur est imparti pour quitter le territoire.

(1) Décret fr. du 24 avril 1880, art. 6.

Il en est de même quand les dissentiments politiques survenus entre deux États les obligent à retirer leurs agents. L'État qui prend l'initiative de la rupture, adresse à l'agent diplomatique, avec ses passeports, une note exposant ses griefs et qu'il devra remettre à son gouvernement.

Un État est toujours libre de demander, pour cause d'inconvenance dans sa conduite, le rappel d'un agent accrédité auprès de lui. Il peut même, si l'offense commise par lui revêt un caractère de gravité exceptionnelle, congédier l'agent diplomatique étranger.

La révocation ou le retrait d'emploi d'un agent en activité est toujours prononcé dans la forme de l'acte de nomination (décret ou arrêté), D. franc. du 24 avril 1880. Art. 7.

D'après le décret du 8 février 1882, la révocation d'un agent diplomatique français ne peut être prononcée qu'après un avis motivé du comité des services extérieurs et administratifs qui entend, sur sa demande, l'intéressé (Art. 1^{er}).

En principe, un agent diplomatique n'a pas le droit de s'éloigner de son poste sans avoir reçu de son souverain les lettres de rappel. Il n'y a d'exception à cette règle que dans le cas de rupture des relations diplomatiques, déclaration de guerre ou affront reçu par l'agent de la part du gouvernement auprès duquel il est accrédité.

Remarque. —^{*} En aucune circonstance, même au cas

de guerre, les droits, privilèges et immunités de l'agent ne peuvent être immédiatement supprimés. On doit lui laisser le temps nécessaire pour préparer son départ et retourner dans son pays.

CHAPITRE II

De la fin de la mission consulaire

Différents événements mettent fin à la carrière consulaire. L'un est purement personnel au consul et s'entend sans difficulté, c'est sa mort. D'autres sont aussi personnels à l'agent mais dépendent en même temps de la décision conforme de son gouvernement ; parmi ces événements il convient de citer : sa démission, son admission à la retraite, son changement de résidence. D'autres, enfin, émanent de l'autorité, soit du gouvernement qui envoie, soit de celui qui reçoit l'agent consulaire. Ces événements sont : dans la première hypothèse, la suppression du poste consulaire, la révocation de la mise en non-activité ; dans la deuxième le retrait de l'exequatur. Comme nous l'avons fait dans le chapitre précédent, nous n'examinerons dans le détail que les plus importants de ces événements.

DÉCÈS DU CONSUL DANS L'EXERCICE DE SES FONCTIONS

Si un consulat général devient vacant par suite de décès, l'officier le plus élevé en grade de la résidence

doit aviser le ministre des affaires étrangères et assurer provisoirement le service. Lorsque la vacance survient dans un simple consulat, il appartient au consul général de prendre toutes les mesures que peuvent comporter les exigences du service (1). Ce sera le plus souvent le consul suppléant et à son défaut le chancelier qui sera chargé, de plein droit, des intérêts du service et de l'expédition des affaires courantes, en attendant l'arrivée du successeur de l'agent décédé.

VACANCE DU CONSULAT POUR CAUSE AUTRE QUE LE DÉCÈS
DU TITULAIRE

Un agent consulaire peut cesser ses fonctions à la suite de sa révocation, de sa mise à la retraite, de sa mise en non activité.

Si l'agent envoie sa démission, il ne peut quitter son poste que lorsqu'elle a été régulièrement acceptée.

A côté de la révocation et de la mise en disponibilité d'office, sans traitement, qui sont les peines disciplinaires les plus élevées, les consuls peuvent être atteints par une mise en inactivité qui ne doit pas être toujours interprétée comme une mesure personnelle. Celle-ci dépend de considérations politiques qui obligent le gouvernement à remplacer un agent consulaire par un autre plus apte, souvent sur la demande expresse de l'Etat étranger. Le fait de cette brusque cessation de fonctions ne fait perdre à l'agent rappelé ni son titre,

(1) Circ. du min. aff. étr., 1^{er} oct, 1848 et 14 mars 1866,

ni ses droits. Il recevra pendant l'interruption de ses fonctions un traitement quelconque d'inactivité.

Les décrets français du 24 avril 1880, 8 février 1882 et 1^{er} avril 1891 ont décidé — tout comme pour les agents diplomatiques — que la mise en retrait d'emploi non nécessitée par les besoins du service et la révocation ne pourront être prononcées qu'après un avis motivé du comité des services extérieurs, qui entend les intéressés, s'ils en font la demande (1).

Lorsqu'un poste consulaire devient brusquement vacant, par suite de l'absence ou du départ du titulaire, à défaut de consul suppléant ou de chancelier, la gérance par intérim peut être confiée, après autorisation du ministre compétent, à toute autre personne, même complètement étrangère aux consulats. L'agent qui s'absente est alors tenu d'accréditer son remplaçant auprès des autorités de sa résidence et de lui donner toutes les instructions utiles pour bien mener sa tâche, sans sortir de la limite des attributions consulaires.

À son retour, le consul reprend son service dans la forme ordinaire de la prise de possession des fonctions consulaires.

Avant son départ provisoire ou définitif, le consul doit faire dresser un inventaire des archives et du mobilier dont il a fait la remise à celui désigné pour le remplacer (2).

(1) DE CLERCQ et VALLAT, t. I, p. 40.

(2) CALVO, — Op. cit., t. I, p. 560.

RETRAIT DE L'EXEQUATUR

La mission consulaire, à la différence de la mission diplomatique, ne prend point nécessairement fin par la rupture des relations des Etats. Les consuls doivent rester à leur poste jusqu'à leur rappel, ou mieux encore jusqu'au retrait de leur *exequatur* par le gouvernement territorial. Cette règle trouve son application naturelle dans cette considération que le rôle des consuls est avant tout commercial et qu'ils sont chargés des intérêts privés. Leur maintien n'est donc pas incompatible avec la rupture des relations diplomatiques.

Mais il en est autrement en cas de déclaration de guerre. Elle emporte retrait de l'*exequatur*, car la guerre interrompt non seulement les relations diplomatiques des Etats, mais aussi les relations commerciales des belligérants et la mission des consuls se trouve être dès lors sans objet.

Dans la pratique internationale, on a très rarement exigé des consuls étrangers l'obtention d'un nouvel *exequatur* au cas de changement de gouvernement (1).

En 1860, Victor Emmanuel n'imposa pas de nouvel *exequatur* aux consuls pontificaux qui avaient été agréés avant la conquête, dans les provinces annexées à la nouvelle couronne d'Italie ; mais, en 1863, tous ces *exequatur* furent révoqués par mesure de représailles,

(1) Le gouvernement belge, après la séparation de la Belgique et de la Hollande, décida que les consuls étrangers devaient obtenir un nouvel *exequatur*. Ce qui entraîna un incident diplomatique avec le gouvernement russe (1830).

pour le renvoi de Rome, par le Pape Pie IX, du consul général d'Italie.

Remarque. — Le retrait de l'exequatur est une conséquence de la souveraineté territoriale. Certaines puissances ont jugé bon de prévoir cette éventualité et de convenir à cet égard de certaines règles. La plupart des accords passés en ce sens admettent le principe que le gouvernement qui retire l'exequatur doit indiquer les motifs pour lesquels il juge convenable de le faire. (Conv. cons. entre la France et les Etats-Unis, du 23 février 1853.)

CONCLUSION

Nous connaissons maintenant les attributions et les prérogatives des agents diplomatiques et des consuls. Il est aisé de voir, étant donné les développements dans lesquels nous avons dû entrer, les rapprochements importants qu'il y a lieu de faire entrer les deux situations.

Ce mot rapprochement indique suffisamment l'effort que nous avons dû tenter pour analyser comparative-ment les deux carrières diplomatique et consulaire, car il est de notion courante qu'elles sont nettement distinctes.

En réalité cependant, nous avons eu l'occasion de laisser apparaître à la fois leurs points de contact et l'intérêt qui s'attacherait à une fusion plus étroite de ces deux administrations sœurs.

Nous avons indiqué avec précision qu'un pas important avait été fait en ce sens par plusieurs législations internes, qui exigent de la part des candidats aux deux carrières les mêmes conditions de capacité. Mais nous avons été en même temps appelé à constater que là s'arrêtait, dans les pays de chrétienté tout au moins,

cette tendance à concéder aux consuls de carrière le caractère public. Cependant, les gouvernements confient aux consuls des missions de nature politique : ils font des rapports sur les événements du pays où ils résident, ils surveillent l'exécution des traités, dans certaines circonstances même ils peuvent faire appel aux forces navales. Ces attributions des consuls comme agents de surveillance et d'information se font sous le contrôle des missions diplomatiques auxquelles ils sont subordonnés. Il y a un lien étroit entre ceux-ci et ceux-là. Les consuls et les agents diplomatiques doivent donc être placés de façon à agir incessamment les uns sur les autres et se pénétrer de l'idée qu'ils ont à se préoccuper de concert des intérêts supérieurs de leur gouvernement et des buts qu'il se propose. Dans l'exercice de leur fonction, ministres et consuls représentent le pouvoir souverain de l'Etat qui est un et indivisible, et le pouvoir qui leur est ainsi délégué à des fins voisines ne saurait perdre ce caractère essentiel.

La pratique internationale n'a pas cru, toutefois, devoir attribuer aux consuls le caractère diplomatique ; ils ne sont pas institués pour traiter les affaires d'Etat comme les agents diplomatiques ; ils ne sont accrédités qu'auprès des pouvoirs locaux, aussi sont-ils, en style officiel, tenus à part du corps diplomatique.

La raison de cette situation se trouve encore de certaine façon, dans ce fait, que la considération relativement limitée et diminuée même dont jouissent les consuls commerçants a eu sa répercussion sur le corps consulaire tout entier.

C'est seulement dans les pays hors chrétienté qu'en principe les prérogatives concédées aux consuls peuvent être assimilées à de véritables immunités diplomatiques.

Dans les Etats à civilisation chrétienne, l'on reconnaît aux consuls de carrière des prérogatives qui, envisagées sous l'angle restreint qu'elles figurent comparativement à celui des immunités diplomatiques, apparaissent, dans la mesure où elles reçoivent application, comme des attributs nécessaires de la fonction. Elles complètent l'idée par nous émise que les consuls sont et devraient être considérés, jusqu'à un certain point, comme des ministres publics.

Les consuls ont droit aux immunités indispensables à l'exercice de leurs diverses fonctions. Ils ont droit à toutes les garanties pour leur sécurité personnelle, à une liberté et une indépendance complète pour l'accomplissement de leur mission. De là aux immunités diplomatiques il n'y a qu'un pas. Pourquoi ne pas étendre d'une manière absolue les privilèges diplomatiques aux consuls de carrière ? Ces fonctions sont voisines. Pour faire de la bonne politique internationale, il faut connaître les besoins, les intérêts privés, les relations sociales, intellectuelles et économiques des Etats. Ces connaissances on les acquiert seulement dans les consulats.

Il serait à souhaiter que l'on rehausse la carrière consulaire par l'extension des immunités diplomatiques aux *consules missi*. Les résistances de la doctrine et de

la pratique internationale moderne seraient vaincues si l'on s'entendait pour attribuer définitivement aux consuls de carrière le caractère de ministre public.

Vu le Président de thèse,

ANDRÉ WEISS.

Vu et permis d'imprimer :

LE VICE-RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS.

Pour le Vice-Recteur,

L'Inspecteur d'Académie,

ISTRIA.

Vu le Doyen,

P. CAUWÈS.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE	5
INTRODUCTION. — <i>Intérêt du sujet. Point de vue auquel nous nous plaçons</i>	11

TITRE PRÉLIMINAIRE

<i>Caractères généraux des agents diplomatiques et consulaires</i>	13
--	----

TITRE PREMIER

<i>De l'entrée en fonctions des agents diplomatiques et consulaires</i>	57
SECTION PREMIÈRE. — Conditions d'admission aux postes diplomatiques et consulaires.....	58
SECTION II. — De l'entrée effective dans les carrières diplomatiques et consulaires.....	63
§ 1 ^{er} . — De la réception des agents diplomatiques	63
1 ^o Titres de réception des agents diplomatiques	64
2 ^o Formalités de réception.....	67
§ 2. — De l'entrée en fonctions des agents consulaires	69

TITRE II

<i>De l'exercice des fonctions diplomatiques et consulaires</i>	75
CHAPITRE PREMIER. — <i>Attributions des agents diplomatiques et consulaires.....</i>	76
SECTION PREMIÈRE. — Des attributions des agents diplomatiques	77
§ 1 ^{er} . — Attributions exercées dans l'intérêt de l'Etat que les agents diplomatiques représentent	78
A) Fonctions de représentation.....	78
B) Accomplissement de devoirs de courtoisie internationale	79
C) Négociations des traités et conventions	79
D) Service de Renseignements.....	80
§ 2. — Attributions exercées dans l'intérêt des sujets de l'Etat représenté.....	81
A) Protection des nationaux à l'étranger	81
B) Attributions administratives et judiciaires	82
SECTION II. — Attributions des Consuls.....	83
§ 1 ^{er} . — Attributions exercées dans l'intérêt de l'Etat qui les envoie.....	83
§ 2. — Attributions exercées dans l'intérêt des sujets de l'Etat qui les envoie....	91
N° 1. — De l'assistance juridique des particuliers	93
A) En pays de chrétienté.....	94
a) Compétence juridictionnelle	94

b) Autres fonctions des consuls qui rentrent dans la notion d'assis- tance juridique	101
1°) Légalisations, délivrance des passeports et certificats	101
2°) Pouvoirs des consuls en tant qu'officiers ministériels et offi- ciers de l'état civil.....	104
3°) Rôles des consuls en matière <i>sanitaire</i>	107
4°) Pouvoirs des consuls dans leurs relations avec la marine marchande	108
B) En pays hors chrétienté.....	109
a) Compétence juridictionnelle....	111
A) De la juridiction en matière civile et commerciale	112
1°) Contestation entre nationaux,	112
2°) Contestation entre nationaux et indigènes	114
B) De la juridiction en matière pénale	115
b) Autres fonctions des consuls qui rentrent dans la notion d'assistance juridique des par- ticuliers	119
N° 2. — De la protection économique des particuliers	121
A) Sûreté des personnes.....	121
a) Rôle des consuls en matière d'émigration et rapatriement des nationaux	122

b) Distribution de secours aux nationaux naufragés	123
c) Surveillance des rapports entre capitaines et équipages marchands	123
B) Conservation des biens.....	124
a) Sauvetage des navires échoués.	124
b) Règlement des avaries communes ou particulières.....	127
c) Recouvrements.Exécution d'opérations intéressant des nationaux	128
d) Protection de la propriété littéraire ou artistique.....	128
e) Rôle des consuls dans l'organisation des tutelles.....	129
f) Rôle des consuls à l'occasion de l'ouverture de successions au profit de leurs nationaux.....	130
CHAPITRE II. — <i>Immunités et Prérogatives des agents diplomatiques</i>	
	133
SECTION PREMIÈRE. — Immunités des agents diplomatiques	
	134
§ 1 ^{er} . — Fondement des immunités diplomatiques	137
§ 2. — Classification de ces immunités.....	140
N ^o 1. — De l'inviolabilité des agents diplomatiques	142
N ^o 2. — De l'immunité de juridiction...	148
A) De l'immunité pénale.....	150
B) De l'immunité civile.....	153
N ^o 3. — Des immunités fiscales.....	162

N° 4. — Des prérogatives honorifiques.	164
N° 5. — Des diverses autres immunités.	165
SECTION II. — Prérrogatives des consuls.....	169
§ 1 ^{er} . — Fondement de ces prérogatives....	170
§ 2. — Classification de ces prérogatives....	174
A) Pays de chrétienté.....	177
B) Pays hors chrétienté.....	188

TITRE III

<i>Fin de la mission diplomatique ou consulaire.....</i>	195
CHAPITRE PREMIER. — <i>Fin de la mission diplomatique</i>	196
CHAPITRE II. — <i>Fin de la mission consulaire.....</i>	201
CONCLUSION.....	207



